

# Viljelijätukihallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittäneen työryhmän väliraportti

Helsinki 2008

# Viljelijätukihallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittäneen työryhmän väliraportti

Helsinki 2008

## MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 29 päivänä helmikuuta 2008 työryhmän selvittämään viljelijätukien hallinnoinnin kehittämismahdollisuuksia valtion ja kuntien yhdessä hoitamissa tehtävissä. Työryhmän toimikausi on 29.2.2008 - 31.12.2008. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tuli selvittää erityisesti kunnissa nykyisin hoidettavien maaseututoimen tehtävien kehittämismahdollisuuksia.

Työryhmän puheenjohtajana toimii valtiosihteeri Jouni Lind maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin maatalousneuvos Arja-Leena Kirvesniemi maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Hannele Savioja valtiovarainministeriöstä, budjettineuvos Kati Suihkonen valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Riitta Mensalo työ- ja elinkeinoministeriöstä, ylijohtaja Leena Tenhola Maaseutuvirastosta, osastonjohtaja Olli-Pekka Peltomäki Maaseutuvirastosta, osastopäällikkö Pekka Tahvanainen Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskuksesta, maaseutuasiamies Taina Wirberg Piikkiön kunnasta, maaseutujohtaja Erkki Ojala Pertunmaan kunnasta, kunnanjohtaja Heikki Laukkanen Juuan kunnasta, erityisasiantuntija Tytti Seppänen Suomen Kuntaliitosta, toiminnanjohtaja Vesa Kallio MTK-Etelä-Savo ry:stä, emäntä, agronomi Irma Sirviö Iisalimesta sekä verksamhetsledare Tage Ginström Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f:stä. Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina toimivat talousjohtaja Hannele Laiho ja neuvotteleva virkamies Risto Yrjönen maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän sihteerinä toimivat lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola maa- ja metsätalousministeriöstä sekä ylitarkastaja Tarja Taipale Maaseutuvirastosta.

Työryhmän tuli laatia 31 päivään toukokuuta 2008 mennessä väliraportti, jossa kuvataan ja arvioidaan uudistuvaan kuntahallintoon, TE-keskuksiin ja uudistuvaan aluehallintoon sekä Maaseutuvirastoon perustuvia vaihtoehtoja ja muita vaihtoehtoja.

Työryhmä on kokoontunut seitsemän kertaa ja kuullut asiantuntijoina ylijohtaja Heimo Hanhilahtea maa- ja metsätalousministeriöstä sekä apulaisjohtaja Tauno Jouhtimäkeä Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta.

Työryhmä jättää kunnioittavasti väliraporttinsa maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 2008



Jouni Lind



Arja-Leena Kirvesniemi



Hannele Savioja



Kati Suihkonen



Riitta Mensalo



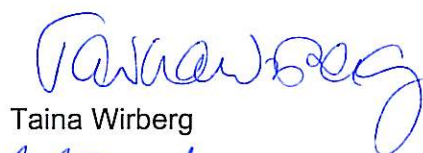
Leena Tenhola



Olli-Pekka Peltomäki



Pekka Tahvanainen



Taina Wirberg



Erkki Ojala



Heikki Laukkanen



Tytti Seppänen



Vesa Kallio



Irma Sirviö



Tage Ginstrom



Hannele Laihon



Risto Yrjönen



Susanna Paakkola



Tarja Taipale



## TIIVISTELMÄ

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti kuvannut ja arvioinut viljelijätukihallinnon kehittämismahdollisuuksia. Tarkastelun kohteena ovat kunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat viljelijätukien toimeenpanotehtävät eli kunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat viljelijätukihallinnon palvelut: viljelijätukeen liittyvä hallintopäätöksenteko, avustavat asiakaspalvelut ja asiantuntijapalvelut. Muita kunnan mahdollisesti viljelijöille tarjoamia palveluita ei kehittämismahdollisuuksien yhteydessä pääsääntöisesti tarkasteltu.

Kehittämismahdollisuuksien tarkastelussa tehtävien hoidon järjestämisvastuu on erotettu tehtävien hoidon suorittamisesta. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on tarkastellut kuntahallintoon perustuvia vaihtoehtoja, joissa viljelijätukihallinnon tehtävien hoidon järjestämisvastuu säilyisi kunnan tehtävänä. Näihin vaihtoehtoihin sisältyy mahdollisuus lakisääteisesti ohjata kuntien yhteistoimintaa tehtävien hoitamisessa. Lisäksi on tarkasteltu tehtävien hoidon järjestämisvastuun siirtoa valtiolle, joko aluehallinnon viranomaiselle tai Maaseutuvirastolle. Näissäkin tapauksissa vaihtoehtoihin sisältyy mahdollisuus jättää viljelijätukihallinnon tehtävien suorittaminen kunnan tehtäväksi. Vaihtoehdot esitetään erilaisina malleina, jotka eroavat toisistaan sen suhteen, miten tehtävien hoidon järjestämisvastuu organisoidaan ja mikä taho vastaa tehtävän suorittamisesta.

Tehtävien hoidon järjestämisvastuuta on tarkasteltu toisaalta tukihallinnon palveluiden yhdenmukaisen saatavuuden sekä tehtävien hoidon rahoituksen ja ohjauksen näkökulmasta. Tehtävien hoidon suorittamista on tarkasteltu erityisesti asiakaspalveluiden saatavuuden näkökulmasta. Vaihtoehtoihin sisältyy mahdollisuus organisoida tehtävien hoidon suorittaminen paikallistasolla, seututasolla, aluetasolla ja keskitetysti.

*Uudistuvaan kuntahallintoon perustuvina vaihtoehtoina selvitettiin:*

A) Uudistuvaan kuntahallintoon mukautuminen ilman erityisiä kunnan maaseutuelinkeinoviranomaistehtäviä koskevia toimenpiteitä

Kuvaus: Kunta hoitaa viljelijätukihallinnon tehtäviä lakisääteisesti itsehallintonsa puitteissa. Tehtävien hoito jatkuu nykyisellään. Kehittämistoimenpiteitä ei tehdä. Muutokset tehtävien organisoinnissa perustuvat kunta- ja palvelurakennemuutosten vaikutuksiin, joita ovat kuntaliitokset ja lisääntynyt yhteistoiminta kunnan muilla toimialoilla.

Taso: Järjestämisvastuu kuntatasolla ja suorittaminen kunta- tai seututasolla

B) Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden käyttöönoton

Kuvaus: Kunta hoitaa viljelijätukihallinnon tehtäviä lakisääteisesti itsehallintonsa puitteissa. Kuntia ohjataan lakisääteisesti yhteistoimintaan tehtävien hoitamisessa. Velvoite perustuu yhteistoiminta-alueella toimivien tilojen lukumäärään ja tehtäviä hoitavien henkilöiden lukumäärään. Yhteistoiminta-alueiden lukumäärää voidaan rajoittaa. Yhteistoiminta voidaan järjestää millä tahansa kuntalaissa säädetyllä yhteistoimintamuodolla, joka mahdollistaa tehtävien hoidon viranomaisorganisaatiossa, tai käytettävissä olevat yhteistoiminnan muodot voidaan määritellä. Valtioneuvostolle voidaan antaa mahdollisuus päättää kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen, jos kunta ei ole määrääjässä liittynyt yhteistoiminta-alueeseen.

Taso: Järjestämisvastuu kuntatasolla ja suorittaminen seututasolla

C) Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden ja kannustinjärjestelmän käyttöönottamisen

Kuvaus: Kunta hoitaa viljelijätukihallinnon tehtävien lakisääteisesti itsehallintonsa puitteissa. Kuntia ohjataan lakisääteisesti yhteistoimintaan tehtävien hoitamisessa. Velvoite perustuu yhteistoiminta-alueella toimivien tilojen lukumäärään ja tehtäviä hoitavien henkilöiden lukumäärään. Yhteistoiminta-alueiden lukumäärää voidaan rajoittaa. Yhteistoiminta voidaan järjestää millä tahansa kuntalaissa säädetyllä yhteistoimintamuodolla, joka mahdollistaa tehtävien hoidon viranomaisorganisaatiossa, tai käytettävissä olevat yhteistoiminnan muodot voidaan määritellä. Valtioneuvostolle voidaan antaa mahdollisuus päättää kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen, jos kunta ei ole määrääjässä liittynyt yhteistoiminta-alueeseen. Lisäksi talousarvioon otetaan määräraha, josta maa- ja metsätalousministeriö tai Maaseutuvirasto voi myöntää erityisavustusta yhteistoiminta-alueella tehtäviä hoitavan yksikön prosessien kehittämistä ja toiminnan tuottavuutta tukeviin hankkeisiin. Lisäksi voitaisiin myöntää määräraikaista yleisavustusta sellaisten yhteistoimintayksiköiden toimintaan, jolla toimivien tilojen lukumäärä ja henkilöstömäärä ylittää asetetut vähimmäisvaatimukset.

Taso: Järjestämisvastuu kuntatasolla ja suorittaminen seututasolla

*TE-keskuksiin ja uudistuvaan aluehallintoon perustuvina vaihtoehtoina selvitettiin:*

D) Tehtävien siirto uudelle aluehallinnon viranomaiselle (alueviranomaismalli)

Kuvaus: Tehtävien hoidon järjestämisvastuu siirretään valtiolle. Järjestämisvastuu kuuluu uudelle aluehallintoviranomaiselle. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien suorittamisesta vastaa uusi aluehallintoviranomainen. Asiakaspalveluiden tuottamisessa alueviranomaisen voi käyttää sen toiminnassa yleisesti käytettäviä keinoja, jotka perustuvat sen alaiseen paikallishallintoon, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen, tilaaja-tuottajamalliin ja julkisen hallinnon yhteispalveluiden tuotantoon. Maaseutuvirasto osallistuu aluehallintoviranomaisen toiminnan ohjaamiseen tulohajauksen ja muun hallinnollisen ohjauksen avulla. Tehtävien hoidon rahoitus tapahtuu työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan varatuista toimintamenomäärärahoista.

Taso: Järjestämisvastuu maakuntajakoon perustuvalla aluetasolla ja suorittaminen aluetasolla (hallintopäätöksentekoa) tai paikallis- tai seututasolla (asiakaspalvelut)

E) Aluehallinnon viranomaisen tehtävän hoidon järjestämisestä vastaavana ja kuntahallinnon yksikkö asiakaspalveluiden tuottajana (yhdistelmämalli)

Kuvaus: Tehtävien hoidon järjestämisvastuu siirretään valtiolle. Järjestämisvastuu kuuluu uudelle aluehallintoviranomaiselle. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien suorittamisesta vastaa aluehallintoviranomainen. Asiakaspalveluiden suorittamisesta vastaa alueviranomaisen kanssa tehtävän toimeksiantosopimuksen perusteella jokin alueviranomaisen toimialueella toimiva kunta tai kuntayhtymä, joka voi käyttää sen palvelutoiminnassa yleisesti käytettäviä keinoja, jotka perustuvat sen paikallisiin toimipisteisiin, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen, tilaaja-tuottajamalliin tai julkisen hallinnon yhteispalveluiden tuotantoon. Maaseutuvirasto osallistuu aluehallintoviranomaisen toiminnan ohjaamiseen tulohajauksen ja muun hallinnollisen ohjauksen avulla. Tämän ohjauksen kautta se osallistuu välillisesti asiakaspalveluiden tuotannon ohjaamiseen. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien hoidon rahoitus tapahtuu työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan varatuista toimintamenomäärärahoista. Asiakaspalveluiden tuottamisesta maksettava korvaus kunnille suoritetaan aluehallintoviranomaisen toimesta. Tarvittavat varat osoitetaan maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaan ja ministeriö jakaa varat aluehallintoviranomaisille.

Taso: Järjestämisvastuu maakuntajakoon perustuvalla aluetasolla ja suorittaminen aluetasolla (hallintopäätöksenteko) tai seututasolla (asiakaspalvelut)

*Maaseutuvirastoon perustuvina vaihtoehtoina selvitettiin:*

F) Maaseutuvirasto tehtävän suorittajana eli maaseutuvirastomalli

Kuvaus: Tehtävien hoidon järjestämisvastuu siirretään valtiolle. Järjestämisvastuu kuuluu Maaseutuvirastolle. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien suorittamisesta vastaa Maaseutuvirasto. Asiakaspalveluiden tarjonnassa käytetään keskitettyä palveluneuvontaa, sähköistä asiointia sekä julkisen hallinnon yhteispalveluita. Tehtävien hoito rahoitetaan kuten muu Maaseutuvirastossa suoritettava tukien toimeenpano. Viljelijätukien valvonta keskitetään Maaseutuvirastoon. Kuntien ohjaukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät poistuvat. Maaseutuviraston toimintaa ohjaa ja valvoo maa- ja metsätalousministeriö.

Taso: Järjestämisvastuu keskushallinnon tasolla ja suorittaminen keskushallinnon tasolla (hallintopäätöksenteko) tai paikallis- tai seututasolla (asiakaspalvelut)

G) Kuntahallinnon yksikkö tehtävän suorittajana eli *kuntapohjainen* tilaaja-tuottajamalli

Kuvaus: Tehtävien hoidon järjestämisvastuu siirretään valtiolle. Järjestämisvastuu kuuluu Maaseutuvirastolle. Maa jaetaan viljelijätukihallinnon vastuualueisiin, joita on enintään 50-80. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien ja asiakaspalveluiden suorittamisesta vastaa kunta tai kuntayhtymä sen kanssa tehdyn toimeksiantosopimuksen perusteella. Asiakaspalveluiden tuottamisessa kunta tai kuntayhtymä voi käyttää sen palvelutoiminnassa yleisesti käytettäviä keinoja, jotka perustuvat sen paikallisiin toimipisteisiin, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen, tilaaja-tuottajamalliin tai julkisen hallinnon yhteispalveluiden tuotantoon. Sopimuskumppanin valitsee Maaseutuvirasto. Kuntahallinnon yksikkö ei hoida tehtävää itsehallintonsa, vaan toimeksiantosopimuksen perusteella. Kunta ei voi päättää siitä, mikä kuntahallinnon yksikkö hoitaa tehtäviä sen alueella. Jos sopivaa kumppania ei löydy kuntahallinnon piiristä tai tehtävien hoitaminen on tarkoituksenmukaista organisoida aluetasolla, toimeksiantosopimus voidaan tehdä uuden aluehallintoviranomaisen kanssa. Tehtävien hoidon rahoitus tapahtuu toimeksiantosopimukseen perustuvan korvauksen kautta. Tehtävien hoidon ohjaus ja valvonta tapahtuu Maaseutuvirastosta käsin. Ohjaus sisältää säädösohjauksen ja informaatio-ohjauksen lisäksi sopimukseen perustuvan ohjauksen. Kuntien ohjaukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät keskitetään Maaseutuvirastoon.

Taso: Järjestämisvastuu keskushallinnon tasolla ja suorittaminen kunta-, seutu- tai aluetasolla

H) Aluehallinnon viranomainen tehtävän suorittajana eli *aluehallintoon pohjautuva* tilaaja-tuottajamalli

Kuvaus: Tehtävien hoidon järjestämisvastuu siirretään valtiolle. Järjestämisvastuu kuuluu Maaseutuvirastolle. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien ja asiakaspalveluiden suorittamisesta vastaa uusi aluehallintoviranomainen sen kanssa tehdyn toimeksiantosopimuksen perusteella. Asiakaspalveluiden tuottamisessa alueviranomainen voi käyttää sen toiminnassa yleisesti käytettäviä keinoja, jotka perustuvat sen alaiseen paikallishallintoon, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen, tilaaja-tuottajamalliin ja julkisen hallinnon yhteispalveluiden tuotantoon. Tehtävien hoidon rahoitus tapahtuu aluehallintoviranomaisen käyttöön osoitettujen toimintamenojärärahöjen sijaan toimeksiantosopimukseen perustuvan korvauksen kautta. Tehtävien hoidon ohjaus ja valvonta tapahtuu Maaseutuvirastosta käsin. Ohjaus sisältää säädösohjauksen ja hallinnollisen ohjauksen (mukaan lukien tulosojaus) lisäksi sopimukseen perustuvan ohjauksen. Tehtävien hoidon ohjaukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät keskitetään Maaseutuvirastoon.

Taso: Järjestämisvastuu keskushallinnon tasolla ja suorittaminen aluetasolla (hallintopäätöksenteko) taikka paikallis- tai seututasolla (asiakaspalvelut)

Vaihtoehtojen vertailun perusteella työryhmä ehdottaa, että sen jatkotyössä selvitettäisiin viljelijätukihallinnon kehittämistä seuraavien kolmen vaihtoehdon pohjalta:

*Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden ja kannustinjärjestelmän käyttöönottamisen*

*Kuntahallinnon yksikkö tehtävän suorittajana eli kuntapohjainen tilaaja-tuottajamalli*

*Tehtävien siirto uudelle aluehallinnon viranomaiselle eli alueviranomaismalli*

Jatkoselvityksen tuloksena ehdotettava uusi viljelijätukien hallintomalli olisi tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön vuonna 2010, jolloin myös uusi aluehallinnon organisaatio aloittaisi toimintansa.

## SAMMANFATTNING

Arbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag beskrivit och analyserat de olika alternativen för förvaltningen av jordbrukarstöd. Arbetsgruppen har studerat verkställighetsuppgifterna kring jordbrukarstöden som hör till kommunernas lagstadgade uppgifter, det vill säga de stödförvaltningstjänster som hör till en kommuns lagstadgade uppgifter: förvaltningens beslut om jordbrukarstöd, rådgivande kundtjänster och sakkunnigservice. Andra serviceformer som kommunerna eventuellt erbjuder jordbrukarna togs inte upp i samband med utvecklingsalternativen.

När utvecklingsalternativen analyserades separerade man ansvaret för organiseringen från skötseln av uppgifterna. Arbetsgruppen har studerat sådana på kommunförvaltningen baserade alternativ där kommunen fortfarande ska ansvara för skötseln av stödförvaltningens uppgifter. I dessa alternativ ingår möjligheten att genom lagstiftning vägleda kommunernas samarbete när det gäller skötseln av uppgifterna. En överföring av ansvaret för skötseln av uppgifterna till staten, antingen till den regionala förvaltningsmyndigheten eller till Landsbygdsverket, har även diskuterats. Också i dessa alternativ finns möjligheten att kommunen fortsätter att utföra stödförvaltningens uppgifter. Alternativen presenteras i form av olika modeller som skiljer sig från varandra i fråga om organiseringen av skötseln av uppgifterna och vilken instans som ansvarar för utförandet av uppgifterna.

Ansvaret för organiseringen av skötseln av uppgifterna har analyserats utgående från både en enhetlig tillgång till stödförvaltningens tjänster och från finansieringen och styrningen av skötseln av uppgifterna. Skötseln av uppgifterna har särskilt analyserats med tanke på tillgången till kundtjänster. I alternativen ingår möjligheten att organisera skötseln av uppgifterna på lokalnivå, regionnivå, regionförvaltningsnivå och centraliserat.

*Alternativen som baserar sig på den reformerade kommunförvaltningen:*

A) Anpassningen till den reformerade kommunförvaltningen utan särskilda åtgärder som gäller landsbygdsnäringsmyndigheternas uppgifter

Beskrivning: Kommunen sköter stödförvaltningens uppgifter på lagstadgat sätt inom ramen för sin självförvaltning. Skötseln av uppgifterna fortsätter som förut. Utvecklingsåtgärder vidtas inte. Förändringarna i organiseringen av uppgifterna baserar sig på inverkan av kommun- och strukturreformen som består av kommunsammanslagningar och ett ökat samarbete inom kommunens andra sektorer.

Nivå: Ansvaret för organiseringen på kommunnivå, utförandet på kommunal eller regional nivå

B) En modell som baserar sig på den reformerade kommunförvaltningen och som innehåller införandet av åtgärder som styr skötseln av särskilda uppgifter

Beskrivning: Kommunen sköter stödförvaltningens uppgifter på lagstadgat sätt inom ramen för sin självförvaltning. Kommunerna styrs genom lagstiftning mot samarbete i skötseln av uppgifterna. Skyldigheten baserar sig på antalet gårdar inom samarbetsområdet och på antalet personer som sköter uppgifterna. Antalet samarbetsområden kan begränsas. Samarbetet kan anordnas enligt vilken som helst samarbetsform som bestäms i kommunallagen och som gör det möjligt att sköta uppgifterna i en myndighetsorganisation eller så kan de tillgängliga samarbetsformerna definieras.

Statsrådet kan ges möjlighet att besluta att en kommun ska höra till ett samarbetsområde om kommunen inte inom fastställd tid har anslutit sig till ett samarbetsområde.

Nivå: Ansvar för anordnandet på kommunnivå och för utförandet på regionnivå

C) En modell som baserar sig på den reformerade kommunförvaltningen och som innehåller införandet av åtgärder som styr skötseln av särskilda uppgifter samt incitamentsystem

Beskrivning: Kommunen sköter stödförvaltningens uppgifter på basis av lagstiftningen inom ramen för sin självförvaltning. Kommunerna styrs genom lagstiftning mot samarbete i skötseln av uppgifterna. Skyldigheten baserar sig på antalet gårdar som finns inom samarbetsområdet och på antalet personer som sköter uppgifterna. Antalet samarbetsområden kan begränsas. Samarbetet kan anordnas enligt vilken som helst samarbetsform som bestäms i kommunallagen och som gör det möjligt att sköta uppgifterna i en myndighetsorganisation eller så kan de tillgängliga samarbetsformerna definieras. Statsrådet kan ges möjlighet att besluta att en kommun ska höra till ett samarbetsområde om kommunen inte inom fastställd tid har anslutit sig till ett samarbetsområde. Därutöver upptas i budgeten ett anslag ur vilket jord- och skogsbruksministeriet eller Landsbygdsverket kan bevilja specialstöd för utvecklandet av processerna i den enhet som sköter uppgifterna inom samarbetsområdet och för projekt som stödjer verksamhetens produktivitet. Vidare kan man bevilja ett allmänt stöd på viss tid för sådana samarbetsenheters verksamhet där antalet fungerande gårdar och antalet anställda ligger över de fastställda minimikraven.

Nivå: Ansvar för organiseringen på kommunnivå, utförandet på regionnivå

*Alternativen som baserar sig på TE-centralerna och den reformerade regionförvaltningen:*

D) Flyttning av uppgifterna över till den nya regionala förvaltningsmyndigheten (regionmyndighetsmodell)

Beskrivning: Ansvar för organiseringen av skötseln av uppgifterna flyttas över till staten. Organiseringsansvaret ankommer på den nya regionala förvaltningsmyndigheten. För utförandet av uppgifter som innebär förvaltningsbeslut ansvarar den nya regionala förvaltningsmyndigheten. I produktionen av kundtjänster kan den regionala förvaltningsmyndigheten använda sådana sätt som i allmänhet används inom dess verksamhet och som baserar sig på den lokala förvaltning som lyder under den, på partnerskap med den offentliga eller privata sektorn, på beställare-producentmodellen och på den offentliga förvaltningens produktion av samservice. Landsbygdsverket deltar i styrningen av den regionala förvaltningsmyndighetens verksamhet med hjälp av resultatstyrning och annan styrning av administrationen. Finansieringen av skötseln av uppgifterna sker med medel för verksamhetens utgifter som reserverats under arbets- och näringsministeriets huvudtitel.

Nivå: Organiseringsansvaret på den regionförvaltningsnivå som baserar sig på landskapsindelningen, utförandet på regionförvaltningsnivån (förvaltningsbeslut) eller på lokal- eller regionnivå (kundtjänster)

E) En myndighet inom regionförvaltningen som ansvarig för organiseringen av skötseln av uppgiften och en kommunal enhet som ansvarig för produktionen av kundtjänster (kombinerad modell)

Beskrivning: Organiseringsansvaret för skötseln av uppgiften flyttas över till staten. Organiseringsansvaret ankommer på den nya regionala förvaltningsmyndigheten. För utförandet av

uppgifter som innehåller förvaltningsbeslut ansvarar den regionala förvaltningsmyndigheten. För utförandet av kundservice ansvarar enligt ett uppdragsavtal med den regionala myndigheten någon kommun eller samkommun inom den regionala myndighetens verksamhetsområde som kan använda sådana medel som allmänt används inom dess serviceverksamhet och som baserar sig på dess lokala verksamhetsställen, på partnerskap med den offentliga eller privata sektorn, på beställar-producentmodellen eller på den offentliga förvaltningens samservice. Landsbygdsverket deltar i styrningen av den regionala förvaltningsmyndighetens verksamhet med hjälp av resultatstyrning och annan styrning av administrationen. Genom denna styrning deltar den indirekt i produktionen av kundtjänster. Finansieringen av skötseln av uppgifter som innehåller förvaltningsbeslut sker med de medel för verksamhetens utgifter som anslagits i arbets- och näringsministeriets huvudtitel. Ersättning till kommunerna för produktionen av kundtjänster betalas av den regionala förvaltningsmyndigheten. De medel som behövs anvisas under jord- och skogsbruksministeriets huvudtitel. Ministeriet delar ut medlen till de regionala förvaltningsmyndigheterna.

Nivå: Organiseringsansvaret på den regionförvaltningsnivå som baserar sig på landskapsindelningen, utförandet på regionförvaltningsnivå (förvaltningsbeslut) eller på regionnivå (kundtjänster)

*Alternativen som baserar sig på Landsbygdsverket:*

F) Uppgiften utförs av Landsbygdsverket, det vill säga landsbygdsverksmodellen

Beskrivning: Ansvaret för organiseringen av skötseln av uppgifterna flyttas över till staten. Organiseringsansvaret ankommer på Landsbygdsverket. För utförandet av uppgifter som innehåller förvaltningsbeslut ansvarar Landsbygdsverket. Vid utbudet av kundtjänster används centraliserad servicerådgivning, elektronisk kommunikation och den offentliga förvaltningens samservice. Finansieringen av skötseln av uppgifterna sker på samma sätt som andra verkställigheter av stöd inom Landsbygdsverket. Kontrollen av jordbrukarstöden koncentreras till Landsbygdsverket. Uppgifterna i anslutning till styrningen och tillsynen över kommunerna upphör. Jord- och skogsbruksministeriet styr och kontrollerar Landsbygdsverkets verksamhet.

Nivå: Organiseringsansvaret på centralförvaltningsnivå, utförandet på centralförvaltningsnivå (förvaltningsbeslut) eller på lokal- eller regionnivå (kundtjänster)

G) Uppgiften utförs av en kommunal förvaltningsenhet, det vill säga *kommunbaserad* beställar-producentmodell

Beskrivning: Ansvaret för skötseln av uppgifterna flyttas över till staten. Organiseringsansvaret ankommer på Landsbygdsverket. Landet indelas i ansvarsområden som uppgår till högst 50-80 stycken. För utförandet av uppgifter och kundservice ansvarar kommunen eller samkommunen på enligt ett uppdragsavtal. Vid produktionen av kundtjänster kan kommunen eller samkommunen använda de medel som används allmänt i dess serviceverksamhet och som baserar sig på dess lokala verksamhetsställen, på partnerskap med den allmänna eller privata sektorn, på beställar-producentmodellen eller på produktionen av den offentliga förvaltningens samservice. Landsbygdsverket väljer avtalsparten. Den kommunala förvaltningsenheten sköter inte uppgiften utifrån självförvaltningen utan på basis av ett uppdragsavtal. En kommun kan inte besluta vilken kommunförvaltningsenhet som sköter uppgifterna på kommunens område. Om en lämplig part inte finns inom kommunförvaltningen eller om det är ändamålsenligt att organisera skötseln av uppgifterna på regionförvaltningsnivå kan ett uppdragsavtal ingås med den nya regionala förvaltningsmyndigheten. Finansieringen av skötseln av uppgifterna sker via en ersättning som är

baserad på uppdragsavtalet. Landsbygdsverket styr och kontrollerar skötseln av uppgifterna. Styrningen innehåller utöver författningsstyrning och informationsstyrning även styrning som baserar sig på avtal. Uppgifterna i anslutning till styrning och kontroll av kommunerna koncentreras till Landsbygdsverket.

Nivå: Organiseringsansvaret på centraförvaltningsnivå, utförandet på kommun-, region- eller regionförvaltningsnivå

H) Uppgiften utförs av regionförvaltningsmyndigheten, det vill säga en beställar-producentmodell som *baserar sig på regionförvaltningen*

Beskrivning: Ansvar för organiseringen av uppgifterna flyttas över till staten. Organiseringsansvaret ankommer på Landsbygdsverket. För organiseringen av uppgifter som innehåller förvaltningsbeslut och för utförandet av kundservice ansvarar den nya regionala förvaltningsmyndigheten enligt ett uppdragsavtal. Vid produktionen av kundtjänster kan den regionala myndigheten använda de medel som allmänt används i dess verksamhet och som baserar sig på en lokal förvaltning som lyder under den, på partnerskap med den offentliga eller privata sektorn, på beställar-producentmodellen och på produktionen av den offentliga förvaltningens samservice. Finansieringen av skötseln av uppgifterna sker via en ersättning som baserar sig på ett uppdragsavtal i stället för medel som anvisats för den regionala förvaltningsmyndighetens verksamhetsutgifter. Landsbygdsverket styr och kontrollerar skötseln av uppgifterna. Styrningen innehåller utöver författningsstyrning och förvaltningsstyrning (inklusive resultatstyrning) även avtalsbaserad styrning. Uppgifterna i anslutning till styrningen och kontrollen av skötseln av uppgifterna koncentreras till Landsbygdsverket.

Nivå: Organiseringsansvaret på centraförvaltningsnivå, utförandet på regionförvaltningsnivå (förvaltningsbeslut) eller lokal- eller regionnivå (kundtjänster)

Utgående från jämförelsen mellan alternativen föreslår arbetsgruppen att man i det fortsatta arbetet utreder utvecklingen av stödförvaltningen med utgångspunkt i följande tre alternativ:

*En modell som baserar sig på den reformerade kommunförvaltningen och som innehåller införande av åtgärder och incitamentsystem som styr skötseln av särskilda uppgifter*

*En kommunförvaltningsenhet som verkställare av uppgiften, det vill säga en kommunbaserad beställar-producentmodell*

*Överföring av uppgifterna till en ny regional förvaltningsmyndighet, det vill säga modellen regional förvaltningsmyndighet*

Det skulle vara ändamålsenligt om den nya förvaltningsmodellen för jordbrukarstöd som den fortsatta utredningen ger i resultat, kunde införas år 2010 då även den nya regionala förvaltningsorganisationen inleder sin verksamhet.



## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1 JOHDANTO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 VILJELIJÄTUKIEN HALLINNOINNIN NYKYTILA .....</b>	<b>13</b>
2.1 KUNTIEN MAASEUTUELINKEINOVIRANOMAISTEN TEHTÄVÄT .....	13
2.2 TEHTÄVIEN HOIDON ORGANISOINTI .....	15
2.3 TEHTÄVIEN LUONNE JA VASTUU TEHTÄVIEN HOITAMISESTA .....	19
2.4 TEHTÄVIEN HOITAMISEN OHJAUS JA RAHOITUS .....	20
<b>3 VILJELIJÄTUKIEN HALLINNON TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET ASIAKKAAN, ELINKEINON JA HALLINNON NÄKÖKULMASTA .....</b>	<b>21</b>
3.1 TUKIHALLINNON ASIAKKAAN TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ TAPAHTUVAT MUUTOKSET .....	22
3.2 MAATALOUDEN TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ TAPAHTUVAT MUUTOKSET .....	23
3.3 HALLINNON SISÄISEEN TOIMINTAYMPÄRISTÖÖN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT .....	24
<b>4 VILJELIJÄTUKIHALLINNON KEHITTÄMISEN TAVOITTEET.....</b>	<b>26</b>
<b>5 VILJELIJÄTUKIEN HALLINNOINNIN KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT JA NIIDEN ARVIOINTI.....</b>	<b>27</b>
5.1 UUDISTUVAAN KUNTAHALLINTOON PERUSTUVAT VAIHTOEHDOT .....	28
5.1.1 Kunta- ja palvelurakennemuutokseen sisältyvien toimenpiteiden vaikutukset.....	28
5.1.2 Uudistuvaan kuntahallintoon perustuvat vaihtoehdot viljelijätukihallinnon tehtävien osalta.....	29
5.1.3 Uudistuvaan kuntahallintoon mukautuminen ilman erityisiä viljelijätukihallinnon tehtäviä koskevia toimenpiteitä.....	30
5.1.4 Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden käyttöönoton.....	33
5.1.5 Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden käyttöönoton ja kannustinjärjestelmän käyttöönoton.....	35
5.2 TE-KESKUKSIIN JA UUDISTUVAAN ALUEHALLINTOON PERUSTUVAT VAIHTOEHDOT .....	37
5.2.1 Työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuhallinnon tehtävät, tehtävien hoidon ohjaus ja rahoitus sekä aluehallinnon uudistamisen vaikutukset.....	37
5.2.2 Uudistuvaan aluehallintoon perustuvat vaihtoehdot viljelijätukihallinnon tehtävien osalta.....	39
5.2.3 Tehtävien siirto uudelle aluehallinnon viranomaiselle (alueviranomaismalli).....	40
5.2.4 Aluehallinnon viranomainen tehtävän hoidon järjestämisestä vastaavana ja kuntahallinnon yksikkö asiakaspalveluiden tuottajana (yhdistelmämalli) .....	43
5.3 MAASEUTUVIRASTOON PERUSTUVAT KESKITTÄMISEN VAIHTOEHDOT.....	45
5.3.1 Maaseutuviraston hallinnollinen asema ja tehtävät.....	45
5.3.2 Maaseutuvirastoon perustuvat vaihtoehdot viljelijätukihallinnon tehtävien osalta.....	45
5.3.3 Maaseutuvirasto tehtävän suorittajana eli maaseutuvirastomalli.....	46
5.3.4 Kuntahallinnon yksikkö tehtävän suorittajana eli kuntapohjainen tilaaja-tuottajamalli.....	48
5.3.4.1 Yleistä tilaaja-tuottajamallista.....	48
5.3.4.2 Esimerkkinä MELA ja maatalousyrittäjien lomituspalveluiden hallinto (hallinnoiva kuntamalli) .....	49
5.3.4.3 Kuntapohjainen tilaaja-tuottajamalli ja viljelijätukihallinnon tehtävät .....	49
5.3.5 Aluehallinnon viranomainen tehtävän suorittajana eli aluehallintoon pohjautuva tilaaja-tuottajamalli .....	53
5.4 MUUT VAIHTOEHDOT.....	55
5.5 VAIHTOEHTOJEN VERTAILU .....	55
<b>6 TYÖRYHMÄN JATKOTYÖTÄ KOSKEVAT LINJAUKSET.....</b>	<b>62</b>
6.1 EHDOTUS TARKEMMIN SELVITETTÄVISTÄ KEHITTÄMISVAIHTOEHDOSTA .....	62
6.2 TYÖRYHMÄN JATKOTYÖN JÄRJESTÄMINEN.....	63
<b>LÄHDELUETTELO .....</b>	<b>64</b>
<b>LIITTEET .....</b>	<b>65</b>

## 1 Johdanto

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten hoitamista tehtävistä merkittävä osa on kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Kyse on valtionhallinnon tehtävistä, joiden osalta paikallinen toimeenpano on siirretty kunnille. Kunnille näistä tehtävistä maksettava korvaus on aikanaan otettu huomioon kuntien yleisen valtionosuuden määrittelyssä. Lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat ovat ottaneet hoitaakseen vapaaehtoisesti maaseudun kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Tarkastelun kohteena tässä väliraportissa ovat valtion ja kuntien yhdessä hoitamat viljelijätukiin liittyvät tehtävät, jollei toisin mainita.

Viljelijätukihallinnon tehtävät ovat varsinaisia viranomaistehtäviä, joihin sisältyy hallintopäätöksenteon lisäksi viljelijätukea koskevan asian vireillepanoa koskeva neuvonta. Viljelijätukia koskeva hallintopäätöksenteko on tässä väliraportissa eriytetty edellä mainituista asiakaspalveluista, vaikka tukipäätösten osalta voidaankin puhua julkisen hallinnon tuottamista palveluista. Asiakaspalvelut jaetaan tukiasian vireille panoa koskevaan tiedotukseen ja neuvontaan (*avustavat asiakaspalvelut*) sekä tukijärjestelmän sisältöä kuten tuen edellytyksiä ja ehtoja koskevaan tiedotukseen ja neuvontaan (*asiantuntijapalvelut*). Asiantuntijapalveluihin ei kuulu tuen optimointiin tähtäävä neuvonta. Lisäksi eräissä yhteyksissä väliraportissa on tarkasteltu mahdollisuuksia järjestää muita kuin varsinaiseen viranomaistehtävään kuuluvia neuvonta- ja koulutuspalveluita.

Viljelijätukihallinnon tehtävät ovat lakisääteisiä, kuntien itsehallinnon piiriin kuuluvia tehtäviä. Kunnalliseen itsehallintoon sisältyy se, ettei kunnalle saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunnat eivät toimi valtioneuvoston tai keskushallinnon viranomaisten yleisen ohjaus- ja määräysvallan alaisuudessa. Ne päättävät itsenäisesti tehtävien hoidon organisoinnista ja niihin osoitettavista resursseista. Tässä raportissa ei kyseenalaisteta kunnallisen itsehallinnon asemaa perustuslailla suojattuna periaatteena, vaan arvioidaan viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamista kuntien itsehallinnon piiriin kuuluvana tehtävänä sekä esitetään vaihtoehtoja tehtävien hoidon organisoinnissa.

Nykyisin viljelijätukien hallinnointi on hajautettu noin 350<sup>1</sup> paikalliseen toimijaan, joilla on itsenäinen, valtionhallinnosta erillinen asema. Nykyisen hajautetun hallintomallin tuottavuus laskee maatilojen lukumäärä vähentyessä 1700 tilan vuosivauhtia<sup>2</sup>. Lisäksi Euroopan yhteisön osaksi rahoittamien viljelijätukien hallinto- ja valvontajärjestelmää valvovat toimielimet ovat pitäneet ongelmallisena nykyistä järjestelmää, johon ei liity tukien asianmukaisesta hallinnoinnista vastaavien valtion viranomaisten, maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston, suoraa määräysvaltaa suhteessa tehtäviä hoitavaan kuntaan.

Kaiken kaikkiaan nykyisen hallintomallin ongelmat liittyvät toisaalta tehtävien hoidon organisointiin ja toisaalta valtion välittömän määräysvallan puuttumiseen. Kunnallinen itsehallinto turvaa kuntalaisten oikeuden päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Valtion ja kuntien yhdessä hoitamien tehtävien osalta valtio on kuitenkin voinut lainsäädännöllä ohjata tehtävien hoidon organisointia.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä valtio on lakisääteisesti ohjannut kuntakentän rakennemuutosta sekä edellyttänyt, että eräiden peruspalvelutehtävien hoitamisessa rakennemuutoksen ulkopuolelle jäävät kunnat organisoivat tehtävien hoidon yhteistoiminnassa. Tavoitteena on palveluiden saatavuuden turvaaminen ja kuntien julkisten menojen kasvun

---

<sup>1</sup> Vuonna 2008 kuntien määrä on 415. Kunnat tekevät kuitenkin yhteistyötä maataloushallinnon tehtävissä, josta syystä paikallisten toimijoiden määrä on tätä pienempi. Luku paikallisten toimijoiden määrästä perustuu arvioon.

<sup>2</sup> Vuonna 2007 maatiloja oli noin 66 000. Vuonna 2013 maatiloja arvioidaan olevan noin 55 000.

hillitseminen. Viljelijätukihallinnon tehtäviä ei tarkasteltu kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä. Uudistus vaikuttaa kuitenkin välillisesti myös tukihallinnon tehtävien hoitamiseen kuntaliitosten eli kuntien määrän vähenemisen ja muilla kunnan toimialoilla tapahtuvan yhteistoiminnan yleistymisen muodossa.

Kuntien yhteistoiminta on vapaaehtoista viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamisessa. Velvollisuutta yhteistoimintaan ei ole asetettu. Kuitenkin lakisääteinen yhteistoimintaan velvoittaminen yleistyy niillä julkisen hallinnon tehtäväalueilla, joissa vapaaehtoinen yhteistoiminta ei takaa riittävää yksikkökokoja, asianmukaista palveluverkostoa eikä toiminnan tuloksellisuutta ja tehokkuutta tehtävien hoitamisessa. Yhteistoimintaan velvoittaminen ei kuitenkaan takaa kansalaisten perusoikeuksien johdonmukaista ja yhtäläistä toteutumista kaikilla alueilla. Joissakin tapauksissa taas tehtävien luonne on sellainen, että tehtävät soveltuvat paremmin valtion hallinnon tehtäväkokonaisuuteen. Tällöin vaihtoehtona on tehtävien hoidon järjestämisvastuun siirto valtiolle. Tehtävien luonteesta riippuu, mikä on tehtävien hoidon suorittamisen asianmukainen taso. Vaihtoehtoina ovat paikallistaso, seututaso, maakuntajakoon pohjautuva aluetaso ja keskitetty valtion keskushallintoon perustuva taso.

Työryhmä on tarkastellut viljelijätukihallinnon kehittämisvaihtoehtoja toisaalta viljelijätukihallinnon *tehtävien hoidon järjestämisvastuun* ja toisaalta *tehtävien hoidon suorittamisen kannalta*. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on tarkastellut kuntahallintoon perustuvia vaihtoehtoja, joissa viljelijätukihallinnon tehtävien hoidon järjestämisvastuu säilyisi kunnan tehtävänä. Näihin vaihtoehtoihin sisältyy mahdollisuus lakisääteisesti ohjata kuntien yhteistoimintaa tehtävien hoitamisessa. Lisäksi on tarkasteltu tehtävien hoidon järjestämisvastuun siirtoa valtiolle, joko aluehallinnon viranomaiselle tai Maaseutuvirastolle. Näissäkin tapauksissa vaihtoehtoihin sisältyy mahdollisuus jättää viljelijätukihallinnon tehtävien suorittaminen kunnan tehtäväksi. Vaihtoehdot on jaettu erilaisiin malleihin sen perusteella, miten tehtävän hoidon järjestämisvastuu on organisoitu ja toisaalta, mikä taho vastaa tehtävän suorittamisesta.

Tehtävien hoidon järjestämisvastuun osalta vaihtoehtoja on arvioitu toisaalta tukihallinnon asiakaspalveluiden yhdenmukaisen saatavuuden sekä toisaalta tehtävien hoidon rahoituksen ja ohjauksen näkökulmasta. Tehtävien hoidon suorittamisen kannalta vaihtoehtoja on puolestaan arvioitu erityisesti tukihallinnon asiakaspalveluiden saatavuuden näkökulmasta. Eräissä vaihtoehtoissa on tältä osin eriytetty hallintopäätöksentekoon liittyvät tehtävät avustavista asiakaspalveluista ja asiantuntijapalveluista. Myös avustavien asiakaspalveluiden ja asiantuntijapalveluiden tuottamisessa mahdollisia tapoja on pyritty kuvaamaan. Raportissa esitettyihin vaihtoehtoihin sisältyy mahdollisuus organisoida tehtävien hoidon suorittaminen paikallistasolla, seututasolla, aluetasolla tai keskitetysti. Jatkoselvityksen tuloksena ehdotettava uusi viljelijätukien hallintomalli olisi tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön vuonna 2010, jolloin myös uusi aluehallinnon organisaatio aloittaisi toimintansa.

## **2 Viljelijätukien hallinnoinnin nykytila**

### **2.1 Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten tehtävät**

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset hoitavat maataloushallinnon toimeenpanotehtäviä alueellaan. Viljelijätukien osalta toimeenpanotehtävien hoitaminen perustuu maatalouden tukia koskevaan lainsäädäntöön.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävät voidaan jakaa valtion viranomaistoimintaan kuuluviin tehtäviin ja paikallisiin kehittämis tehtäviin. Viranomaistehtäviä ovat seuraavat tehtävät:

1. Viljelijätukiprosessiin liittyvät tehtävät (suorat tuet, ohjelmaperusteiset tuet, kansalliset tuet)
  - hakemusten vastaanotto ja alustava tarkistus, vastaanottomerkinnät, kirjaaminen
  - hallinnollinen valvonta, ilmeisten virheiden korjaaminen, viljelijöiden ilmoitukset virheistä, kuulemiset, täydennyspyynnöt

- hakemusten tallennus
- tallennusten tarkastus
- tarkastusluettelojen mukainen tarkastus
- tallennusilmoitusten lähettäminen ja tallennusilmoitusten vastineiden käsittely
- sitoumuspäätösten teko ja sitoumuspäätöksen lähettäminen
- maksatuspäätösten teko
- tukipäätöksen, säädösluettelon ja oikaisuohjeiden lähettäminen
- takaisinperintäpäätösten tekeminen, tuen oikaisujen tekeminen, hallinnan siirrot ym. tukimuutoksiin liittyvät tehtävät (sis. kuulemiset, täydennyspyynnöt)
- Vipu oikeudet ja käytön neuvonta
- valvontaan joutuneiden tilojen hakemusten kopiointi
- arkistointitehtävät
- tukihakemusmenettelyyn liittyvä neuvonta ja tiedotus

## 2. Maatalouden luopumistuki- ja eläkejärjestelmiin liittyvät tehtävät

- hakemusmenettelyyn liittyvä neuvonta
- lausunnon antaminen MELAlle
- tuen ehtojen valvonta

## 3. Sato-, tulva-, hirvi- ja petoeläinvahinkoihin liittyvät tehtävät

- hakemusmenettelyyn liittyvä neuvonta
- vahinkojen arviointi
- korvauksen myöntämisestä päättäminen
- päätöksenteko tarkastuksesta aiheutuvasta kulukorvauksesta ja sen suuruudesta

## 4. Hukkakauralakiin perustuvat tehtävät

- hakemusmenettelyyn liittyvä neuvonta
- hukkakaurailmoitusten perusteella tehtävät tarkastukset, viljelijän ohjeistaminen ja torjuntasuunnitelman tekeminen
- tarkastukset viljelijän hakiessa lohkolle hukkakaurasta vapautumista

## 5. Peltolohkorekisteriin liittyvät tehtävät

## 6. Tukioikeusrekisteriin liittyvät tehtävät

- tukioikeuksienomistuksien ja omistusoikeuksien siirtohakemusten tallennus
- tukioikeuksien siirtolomakkeiden tietojen tallennus ja päätökset

## 7. Eläintenpitäjärekisteriin liittyvät tehtävät

- ilmoitukset eläinten pitäjärekisteriin, rekisterin tietojen muutokset
- pitopaikkatietojen ylläpito

## 8. Valmiussuunnitelmat

- VAP-varaukset ja ylläpito henkilöistä, joilla voidaan kriisiaikana/poikkeusoloissa hoitaa maataloustuotantoa ja omavaraisuutta

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset tuottavat lisäksi viljelijöille neuvonta-, koulutus- ja tiedotuspalveluita, jotka eivät ole varsinaisia tässä raportissa tarkoitettuja viranomaistehtäviä. Kunnat ovat lisäksi ottaneet vapaaehtoisesti hoitaakseen maaseudun kehittämiseen liittyviä tehtäviä, kuten maaseutuyrittäjien ja investointitukia hakevien neuvontaa, toimintaryhmytyöhön osallistumista ja ohjelmaperusteisten kehittämishankkeiden suunnittelua ja toteutusta. Lisäksi kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset tekevät tilastointeja, antavat lausuntoja eri viranomaisille ja hoitavat lautakunnan kokouksiin liittyviä tehtäviä. Osassa kuntia maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtäviin on yhdistetty muita, maataloushallinnon ulkopuolisia tehtäviä. Maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtäväkuva voikin koostua useasta toisiinsa liittymättömästä tehtäväkokonaisuudesta.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten hoitamat viljelijätukihallinnon tehtävät ovat tarkoin säänneltyjä. Erityisesti EU-rahoitteisten tukijärjestelmien tehtävien osalta noudatettavasta menettelystä säädetään yksityiskohtaisesti. Kansallisissa tuissa menettelyt seuraavat pääosin näitä vaatimuksia. Tyypillisesti viljelijätukiprosessiin liittyy myös tehtävien kausiluonteisuus ja määräajat<sup>3</sup>.

Työryhmä laati kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille osoitetun kyselyn, joka koski työajan jakautumista eri tehtävien välillä, nykyistä yksikkökokoa, kuntien välistä yhteistoimintaa ja maaseutuelinkeinoviranomaisen näkemyksiä siitä, miten tehtävien hoito kehittyy lähitulevaisuudessa (Liite 1 ja 2). Kysely vietiin maataloushallinnon ekstranettiin, AITTAan. Vastauksia saatiin 220 kappaletta. Tätä voidaan pitää kohtuullisen hyvänä tuloksena kun otetaan huomioon, että kysely ajoittui kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten vuoden kenties kiireisimpään työhuippuun ja vastausaika oli suhteellisen lyhyt. Kyselyn perusteella kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten työaika jakautuu eri tehtäviin seuraavasti:

a) Viljelijätukiprosessiin liittyvät tehtävät	68 %
b) Tuenhakijoiden koulutus ja neuvonta (pl. menettelytapaa koskeva ohjaus)	6 %
c) Maatalouden luopumistuki- ja eläkejärjestelmiin liittyvät tehtävät	2 %
d) Sato-, tulva-, hirvi- ja petoeläinvahinkoihin liittyvät tehtävät	4 %
e) Hukkakauralakiin perustuvat tehtävät	3 %
f) Eläintenpitäjärekisteriin liittyvät tehtävät	2 %
g) Valmiussuunnitelmat	1 %
h) Maaseudun kehittämistehtävät	10 %
i) Muut maataloushallinnon tehtävät	4 %

Työajanjakautumassa on kuntakohtaista vaihtelua. Erityisesti neuvonta-, koulutus- ja tiedotustoimenpiteisiin sekä maaseudun kehittämistehtäviin käytettyjen resurssien määrä vaihtelee suuresti. Jos tuen hakijoiden neuvonta ja koulutus lasketaan mukaan, viljelijätukiin liittyvien tehtävien osuus kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten hoitamista viranomaistehtävistä on noin 85 %.

## 2.2 Tehtävien hoidon organisointi

Maaseutuvirasto selvitti syksyllä 2007, miten viljelijätukiprosessiin liittyvät tehtävät oli kunnissa organisoitu. Tällöin 75 %:ssa kunnista näitä tehtäviä hoiti kunnan oma maaseutuelinkeinoviranomainen. Yhteinen maaseutuelinkeinoviranomainen toisen kunnan kanssa oli 7 %:lla kunnista. Merkittävä osa kunnista (26 %) osti maaseutuelinkeinoviranomaispalveluja

---

<sup>3</sup> Esimerkiksi vuonna 2008 pinta-alaperusteisiin tukijärjestelmiin liittyvät tukihakemukset toimitettiin kuntiin viimeistään 30.4.2008. Rajoitettuja muutoksia voi tehdä vielä tämän jälkeen, 16.6.2008 saakka. Jotta tukien valvonta ja maksaminen voidaan suorittaa aikataulussa, on kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten tallennettava hakemukset ja pyydettävä mahdolliset täydennykset viimeistään 7.7.2008. Tallennusilmoitukset hakijoille on lähetettävä viimeistään 28.7.2008.

ainakin osittain toiselta kunnalta. Jokin muu kuin edellä sanottu järjestämistapa oli käytössä 20 %:ssa kunnista. Tämä tarkoittaa yleisimmin usean kunnan välistä yhteistyösopimusta.<sup>4</sup>

Euroopan yhteisön lainsäädäntö edellyttää eri viljelijätukiprosessiin liittyvien tehtävien eriyttämistä siten, ettei yksittäinen viranhaltija vastaa liian suuresta kokonaisuudesta. Lisäksi edellytetään tehtävien hoidon eriyttämistä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 toimeenpanoa koskevien hallintoviranomais- ja maksajavirastotehtävien välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että viljelijätukiprosessiin on kunnassa osallistuttava vähintään kolme eri henkilöä<sup>5</sup>. Koska monissa kunnissa maataloushallinnossa toimivia viranhaltijoita on yksi tai enintään kaksi, tämä vaatimus on täytettävä yhteistyön avulla. Kyse on useimmiten vastavuoroisesta tallennusten ja tallennusten tarkastusten tai sitoumuspäätösten tekemisestä sekä sijaisuusjärjestelyistä tai näiden tehtävien hankinnasta ostopalveluna toisesta kunnasta. Tehtävien hoidon eriyttämistä koskeva vaatimus on siten johtanut yhteistoiminnan lisäämiseen. Yhteistoimintaa on työryhmän toteuttaman kyselyn perusteella noin 75 %:lla kunnista.

Kunnassa maataloushallinnon tehtäviä hoitavien henkilöiden vähäisen lukumäärän lisäksi nykytilanteelle kuvaavaa on kunnan tai tehtäviä useamman kunnan alueella hoitavan yhteistoimintayksikön alueella toimivien tilojen suhteellisen vähäinen määrä. Lisäksi on otettava huomioon tilamäärän jatkuva väheneminen. Lähes 80 %:ssa kunnista tai yhteistoimintayksiköistä käsiteltävänä on alle 400 tilaa. Kuntia tai yhteistoimintayksiköitä, joiden alueella toimii yli 800 tilaa, on ainoastaan viisi prosenttia edellä tarkoitetuista yksiköistä. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset arvioivat kehityksen menevän kohti suurempia yksiköitä, siten että vuonna 2010 yli 1000 tilan asioita käsitteleviä yksiköitä olisi arviolta 25 %. Samalla pieniä, alle 600 tilaa käsitteleviä yksiköitä olisi edelleen lähes 40 % yksiköistä.

### **Julkisen vallan käyttöön liittyvät rajoitteet tehtävien hoidon organisoinnissa**

Viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamisessa on kysymys julkisesta hallintotehtävästä. Hallintotehtävän hoitamisen järjestämisvastuu ja tehtävän suorittaminen kuuluu lähtökohtaisesti viranomaiselle. Tehtävän suorittamisessa voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin käyttää apuna hallinnon ulkopuolista tahoa tai vastuu tehtävän suorittamisesta voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle. Viranomaistehtävien osalta tehtävien yksityistäminen ei ole mahdollista, koska tämä merkitsee tehtävien järjestämisvastuun siirtämistä hallinnon ulkopuolelle. Kysymys ei enää olisi julkisesta hallintotehtävästä. Myöskään tehtävien hoidon järjestäminen julkisista hankinnoista annetun lain (347/2007) mukaisen kilpailuttamisen ja hankinnasta tehtävän sopimuksen perusteella ei tule kysymykseen. Kysymys ei ole palvelun hankkimisesta viranomaisen käyttöön, vaan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Hankintalainsäädäntöä sovelletaan kuitenkin hankittaessa viranomaistehtävien hoitamiseen tarvittavia tukipalveluja.

---

<sup>4</sup> MAVI 2008.

<sup>5</sup> Kyse on hallintoviranomaistehtävien ja maksajaviranomaistehtävien eriyttämisestä. Luonnonhaittakorvauksen ja ympäristötuen sitoumuksen hyväksyminen ja päätöksen allekirjoittaminen sekä sitoumukseen liittyvät muutokset (esim. sitoumuksen siirto, uusien tukikelpoisiksi hyväksyttävien lohkojen hyväksyminen sitoumukseen) ovat hallintoviranomaistehtäviä ja vuotuiset em. tukien maksamispäätökset taas ovat maksajavirastotehtäviä (tukipäätöksen teko, takaisinperintäpäätökset). Vaatimuksesta säädetään neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 74 artiklassa. Asetuksen mukaan jäsenvaltion on varmistettava maaseudun kehittämisohjelman osalta, että sellainen asiaa koskeva hallinto- ja valvontajärjestelmä on perustettu, jolla taataan selkeä tehtävien jako ja erottelu hallintoviranomaisen ja muiden elinten välillä. Hallintoviranomais- ja maksajaviranomaistehtävien eriyttämisen lisäksi eriyttämisellä tarkoitetaan tehtävien eriyttämistä siten, ettei ns. "vaarallisia työketjuja" synny. Tehtävien jaon on oltava sellainen, ettei kukaan virkailija vastaa useammasta kuin yhdestä maaseuturahastosta veloitettavien määrien hyväksymiseen, maksamiseen tai kirjanpitoon liittyvästä tehtävästä. Hakemustietojen tallentajan ja tallennuksen tarkastajan on oltava niin ikään eri henkilö.

Viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamisessa on kysymys sellaisen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lähtökohtaisesti julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät on hoidettava viranomaisen toimesta ja tehtäviä hoitavien tulee olla virkasuhteessa. Julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan rajoitetusti siirtää muulle kuin viranomaiselle, jos tehtävän siirtämisestä säädetään lailla tai sen nojalla. Riippumatta siitä, hoidetaanko tehtävää viranomaisorganisaatiossa tai sen ulkopuolella toimivalta tehtävän hoitamiseen on perustettava lailla. Viranomaistehtävien hoitamisessa kunnan vaihtoehtoina ovat tehtävän hoitaminen omassa viranomaisorganisaatiossa ja kuntalaissa säädettyjen vapaaehtoisen yhteistoiminnan muotojen hyödyntäminen.

## **Yhteistoiminnan muodot**

Kuntalaki (365/1995) on kuntien hallintoa ja yhteistoiminnan järjestämistä koskeva yleislaki. Lakiin sisältyvät kuntien vapaaehtoista yhteistoimintaa koskevat säännökset, joiden mukaan kunnat voivat sopimuksen perustella hoitaa tehtäviään yhdessä joko perustamalla yhteisiä virkoja, sopimalla tehtävän hoitamisesta toisen kunnan puolesta tai perustamalla yhteisiä toimielimiä tai kuntayhtymiä. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtäviä hoidettaessa kuntien yhteistoiminta on vapaaehtoista. Voimassa olevan lainsäädännön mukaiset kuntien vapaaehtoisen yhteistyön muodot kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtäviä hoidettaessa ovat seuraavat:

### *Sopimussyhteistyö*

Sopimukseen perustuva kuntien välinen yhteistyö näyttäisi olevan lisääntymässä maataloushallinnon tehtävien hoidossa. Yhteistyön tarve on ilmeinen erityisesti maatalojen määrässä mitattuna pienempien kuntien kohdalla. Tehtävien hoitaminen ostopalveluna toiselta kunnalta kokonaan tai osittain on lisääntymässä.

### *Isäntäkuntamalli*

Yhteistoiminta-alueen tehtävät voidaan järjestää ns. isäntäkuntamallilla, jolloin kunnat sopivat, että tehtävät annetaan alueen yhden kunnan hoidettavaksi<sup>6</sup>. Tehtävien hoitoa varten perustetaan alueen kuntien yhteinen toimielin, joka voi olla lautakunta, johtokunta tai toimikunta. Isäntäkuntamallissa (käytetään myös nimityksiä keskuskuntamalli tai yhteislautakunta) muiden sopijakuntien tehtäviä hoitava henkilöstö siirretään isäntäkunnan palvelukseen.

### *Kuntayhtymä*

Kunnat voivat sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä<sup>7</sup>. Kuntayhtymä perustetaan kuntien keskinäisellä perussopimuksella. Sopimuksessa sovitaan muun muassa siitä, miten jäsenkunnat järjestävät kuntayhtymän päätöksenteon. Kuntayhtymä on jäsenkunnista erillinen, itsenäinen oikeushenkilö. Kuntayhtymiä on yli 220; 19 maakuntien liittoa, 19 sairaanhoitopiiriä, 65 kansanterveystyön kuntayhtymää, 13 erityishuoltopiirien kuntayhtymää ja 60 koulutuskuntayhtymää.

---

<sup>6</sup> Esimerkki: Isäntäkuntamallilla toimiva yhteistoiminta-alue

Alajärvi, Soini ja Vimpeli perustivat v. 2007 alusta yhteistoiminta-alueen. Tavoitteena on, että v. 2009 alusta kaikki palvelut tuotetaan yhteisissä lautakunnissa. Kunnat jatkavat itsenäisinä ja jokaisella kunnalla on mm. oma valtuusto ja hallitus. Lautakunnat ovat sen sijaan yhteisiä ja tuottavat palvelut koko alueelle. Lautakunnat jaettiin eri kuntien hallintoon niin että Alajärvi hoitaa perusturvan, sivistystoimen, kirjastotoimen, kulttuurin ja maaseututoimen. Soini hoitaa teknisen toimen ja vapaa-ajan sekä Vimpeli rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun. Tarkoitus on, että kunnat maksavat yhteisille lautakunnille kukin itse käyttämistään palveluista aiheutuvat nettokustannukset.

<sup>7</sup> Esimerkki: Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä

Koska maataloushallinnon tehtävien määrä on suhteellisen pieni, uuden kuntayhtymän perustaminen ei yleensä ole perusteltua. Näin ollen olisi käytettävä olemassa olevia kuntayhtymiä ja tehtävien hoidon siirtoa näille.

#### *Muut yhteistoiminnan muodot*

Kunnilla on myös muita yhteistoimintamuotoja. Kuntien osallistuminen julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (223/2007) säädettyyn yhteispalveluiden tuotantoon mahdollistaa esimerkiksi valtion paikallishallinnon ja kuntien palveluiden tarjonnan yhteisessä palvelupisteessä. Yhteispalvelupisteen kautta voidaan hoitaa avustavien asiakaspalveluiden kuten muun muassa hakemusten ja muiden viranomaiselle toimitettavien asiakirjojen vastaanottamista ja välittämistä edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle sekä asian vireille tuloa koskevaa ohjausta ja neuvontaa. Yhteispalveluna ei voida hoitaa varsinaista hallintopäätöksen tekoa ja sen valmistelua. Tässä tarkoitettuna yhteispalveluna ei tuoteta tukihallinnon asiantuntijapalveluita.

Yhteistoimintaa tapahtuu myös yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden kautta sekä ostopalvelu- ja palvelusetelisopimusten muodossa. Näitä yhteistoiminnan muotoja voidaan kuitenkin käyttää lähinnä kunnan sisäisten palveluiden tuotannossa ja muiden kuin varsinaisten viranomaistehtävien hoitamisessa.

Mitä tulee maaseudun kehittämistehtäviin ja muihin kuin viranomaistehtäviin sisältyviin viljelijöiden koulutusta ja neuvontaa koskeviin tehtäviin, voidaan nämä tehtävät siirtää esimerkiksi kuntien yhteiselle elinkeinoyhtiölle. Synergiaetuja voidaan tällöin etsiä esimerkiksi sijoittamalla maaseutuelinkeinoviranomaiset samoihin toimipisteisiin elinkeinoyhtiön kanssa.

---

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä aloitti toimintansa 1.1.2007. Yhtymän toimialat ovat erikoissairaanhoidon, sosiaali- ja perusterveydenhuolto sekä ympäristöterveydenhuolto.

Sosiaali- ja terveysyhtymä antaa erikoissairaanhoidon palveluja vuoden 2007 alussa 15 jäsenkunnalle Artjärvi, Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Iitti, Kärkölä, Lahti, Myrskylä, Nastola, Orimattila, Padasjoki, Pukkila, ja Sysmä. Kahdeksan kuntaa on päättänyt siirtää yhtymälle sosiaali- ja perusterveydenhuollon. Yhtymän ympäristöterveyskeskus huolehtii ympäristöterveydenhuollosta eli terveydensuojelusta sekä eläinlääkintähuollosta Artjärven, Asikkalan, Hollolan, Hämeenkosken, Kärkölän, Myrskylän, Nastolan, Orimattilan, Padasjoen, Pukkilan ja Sysmän kunnissa.

Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto, johon jäsenkuntien kunnanvaltuustot valitsevat jäsenet. Valtuuston alaisena kuntayhtymää johtaa hallitus. Hallituksen jaosto vastaa laissa sosiaali- ja terveyslautakunnalle sekä kunnan terveydensuojeluviranomaiselle määrätyistä tehtävistä siltä osin kuin kunnat ovat antaneet sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon tai ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamisen kuntayhtymälle. Hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä vastaa tarkastuslautakunta. Ruotsinkielisen väestön palvelujen kehittämiseksi ja yhteensovittamiseksi kuntayhtymässä on kielellisen vähemmistön lautakunta. Kuntayhtymän konsernihallinnon tehtäviä hoitaa yhtymähallinto, jota johtaa kuntayhtymän johtaja. Yhtymän toiminnassa sovelletaan tilaaja-tuottajamallia.



## 2.3 Tehtävien luonne ja vastuu tehtävien hoitamisesta

Viljelijätukia pidetään maatalouselinkeinon harjoittamisen kannalta erityisen merkittävänä, sillä ne muodostavat olennaisen osan maatalousyrittäjien perustoiveentuloa. Tukien myöntämisellä katsotaan näin ollen olevan liityntä perusoikeutena turvattuun elinkeinonharjoittamisen vapauteen. Kansalaisella ei kuitenkaan ole subjektiivista oikeutta viljelijätukeen siinä mielessä kuin subjektiivinen oikeus käsitetään sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten palveluiden (toimeentulotuki, ensiapu, päivähoito) yhteydessä. Valtiolla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää tuen rahoitukseen tarvittavia varoja ja siten turvata tuen myöntäminen kaikille sitä tarvitseville. Kysymys on enemmänkin määrärahasidonnaisesta oikeudesta. Kunnalla ei myöskään ole erityistä lakisääteistä velvollisuutta varata riittävästi resursseja tukihallinnon tehtävien hoitamiseen.

Viljelijätukien myöntämiseen ei sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa samassa mielessä kuin harkinnanvaraisiin maaseudun kehittämisen yritys- ja hanketukiin tai maatalouden rakennetukiin. Tuen saamisen edellytykset on tarkkaan säännelty lainsäädännössä ja lakisääteisten edellytysten täyttyessä tuki myönnetään ja maksetaan. Tuen takaisinperinnän perusteisiin sisältyy jonkin verran harkintavaltaa, mutta kyse ei ole tehtävästä, joissa kunnan viranomainen käyttäisi tarkoituksenmukaisuusharkintaa tukipäätöksen sisällön suhteen.

Viljelijätukihallinnon tehtävät ovat Euroopan yhteisön osaksi ja kokonaan rahoittamien tukien osalta hyvin yksityiskohtaisesti säänneltyjä. Toimeenpanotehtävissä kysymys on jossain määrin hyvin teknisestä toiminnasta. Jokainen tukihakemuksen käsittelyn vaihe tukihakemuksen tarkistamisesta ja päätöksen tekemisestä aina asiakirjojen arkistointiin ja rekistereiden tietosisällön ylläpitoon on määritelty ja sidottu tarkkaan määrämuotoon. Kokonaan kansallisista varoista rahoitettavien tukien osalta edellä tarkoitettujen toimenpiteiden määrämuoto ei ole samalla tavalla yksityiskohtaisesti säänneltyä, mutta pääosin niidenkin hallinnoinnissa noudatetaan vastaavia periaatteita.

Euroopan yhteisön kokonaan ja osaksi rahoittamiin tukiin liittyvät tehtävät jaetaan toimivaltaisen viranomaisen, hallintoviranomaisen ja maksajaviraston tehtäviin. *Toimivaltaisen viranomaisen* tehtäviin kuuluu järjestää maksajavirastotehtävien hoitaminen ja niiden valvonta. *Maksajavirasto*<sup>8</sup> hoitaa yhteisön varojen hallintoon ja käytön valvontaan liittyviä tehtäviä. *Hallintoviranomaistehtävät* liittyvät Euroopan yhteisön varoista osaksi rahoitettuun ohjelmaan (tässä yhteydessä luonnonhaittakorvaus, maatalouden ympäristötuen perustoimenpiteet ja eläinten hyvinvoinnin tuki). Niissä kyse on ohjelman hallinnon toimivuuden ja moitteettomuuden turvaamisesta.

Maa- ja metsätalousministeriö on toimivaltaisena viranomaisena päätöksellään hyväksynyt Maaseutuviraston toimimaan Suomen maksajavirastona (liite 3). Ministeriö on myös Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 hallintoviranomainen. Maaseutuvirastolle on lainsäädännössä delegoitu eräitä hallintoviranomaistehtäviä. Lisäksi Maaseutuvirasto hoitaa kokonaan kansallisista varoista rahoitettujen maatalouden tukijärjestelmien toimeenpanotehtäviä. Maksajavirastotehtäviä ja hallintoviranomaistehtäviä on delegoitu lainsäädännössä myös kunnille. Kunta vastaa sille delegoitujen maksajavirasto- ja hallintoviranomaistehtävien sekä vastaavien kansallisia tukia koskevien tehtävien hoidon järjestämisestä ja usein myös tehtävien suorittamisesta alueellaan.

Toimivaltaisen viranomaisen tehtävien, maksajavirastotehtävien sekä hallintoviranomaistehtävien suorittamista valvovat Euroopan yhteisöjen komissio ja muut yhteisön varojen käyttöä valvovat toimielimet. Maksajavirastona Maaseutuvirasto vastaa Euroopan maataloustukirahaston ja maaseuturahaston varojen käytöstä suhteessa Euroopan yhteisöön. Vastuu kattaa myös muiden toimijoiden kuten kuntien hoitamat maksajavirastotehtävät. Maksajaviraston toiminnan

---

<sup>8</sup> Maksajaviraston hyväksymisperusteista säädetään komission asetuksella (EY) N:o 885/2006.

asianmukaisuudesta suhteessa Euroopan yhteisöön vastaa ministeriö. Maaseutuvirastolle ja kunnille delegoitujen hallintoviranomaistehtävien asianmukaisesta hoitamisesta vastaa ministeriö. Maaseutuvirasto vastaa kokonaan kansallisista varoista rahoitettujen toimeenpanosta. Viime kädessä vastuu kokonaan kansallisista varoista rahoitettujen tukien lainmukaisuudesta ja toimeenpanon asianmukaisuudesta on ministeriöllä. Kunnan viranhaltijoiden toimien lainmukaisuudesta suhteessa tuen saajaan vastaa kunta ja asianomainen viranhaltija, jolloin vastuu perustuu kansalliseen virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevaan sääntelyyn.

Kansallisen ja yhteisön lainsäädännön näkökulmasta maa- ja metsätalousministeriö vastaa viime kädessä viljelijätukihallinnon tehtävien hoidon asianmukaisesta järjestämisestä sekä ylipäätään hallinnon toiminnan asianmukaisuudesta toimialallaan. Ensisijaisesti viljelijätukihallinnon toimeenpanotehtävät sekä niiden hoitamisen ohjaus ja valvonta kuuluu kuitenkin kansallisen lainsäädännön mukaan Maaseutuvirastolle. Maksajavirastotehtävien hoidon osalta ainoastaan Maaseutuvirasto tulee kysymykseen tehtävien suorittamisen ohjaamisesta vastaavana tahona.

## **2.4 Tehtävien hoitamisen ohjaus ja rahoitus**

Nykyisen hallintomallin ongelmana ohjauksen kannalta on maksajaviraston ja hallintoviranomaisen tehokkaan hallinnollisen ohjauskeinon eli sitovan määräysvallan puute suhteessa kuntatason toimintaan. Nykyinen ohjausmalli perustuu pääasiassa säädös- ja informaatio-ohjaukseen. Ohjaukseen on liittynyt mahdollisuus valvoa tehtävien asianmukaista hoitamista. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten valvontaa koskeva erityissäännös sisältyy maaseutuelinkeinojen hallinnosta kunnissa annettuun lakiin (1558/1991). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan 2007–2013 perustuvien tukien osalta kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen ohjauksesta ja valvonnasta säädetään maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetussa laissa (532/2006). Edellä tarkoitettuun valvontaan ei liity keinoja velvoittaa kunta korjaamaan hallinnossaan olevat puutteet, vaan kunta päättää itsehallintonsa nojalla taloutensa ja hallintonsa asianmukaisesta järjestämisestä.

Kuntien toiminnan ohjaus tapahtuu pitkälti tukia koskevan lainsäädännön kautta mukaan lukien Maaseutuviraston tuen hallinnointia koskevat menettelymääräykset. Lisäksi Maaseutuvirasto on antanut kunnille edellä mainituissa laeissa säädettyyn ohjausvaltaan perustuen lainsäädännön soveltamista ja menettelyä koskevaa ohjausta. Maaseutuelinkeinoviranomaisten tieto-taitoja on pyritty lisäksi ylläpitämään ja kehittämään tiedotuksen ja koulutuksen keinoin, josta jälkimmäisestä ovat vastanneet työvoima- ja elinkeinokeskukset.

Lainsäädännössä annetun toimivallan ja Maaseutuviraston ohjeiden perusteella työvoima- ja elinkeinokeskukset valvovat kuntien toimintaa tekemällä kunnissa kuntatarkastuksia. Kuntatarkastuksissa havaitut puutteet ovat koskeneet muun muassa tuen takaisinperinnän ja oikaisun laiminlyöntejä, puutteita hakemusasiakirjojen arkistoinnissa sekä esteellisyyssäännösten noudattamista. Nykyiseen ohjausjärjestelmään ei sisälly mahdollisuutta antaa yksittäistä kuntaa koskevia sitovia määräyksiä ja velvoittaa kuntaa korjaamaan havaitut puutteet. Yksittäisissä tukipäätöksissä tai takaisinperintäpäätöksissä oleviin virheisiin voidaan puuttua lähinnä hallintopäätöksen purkua hakemalla.

Komissio, tilintarkastustuomioistuin ja maksajaviraston tilit varmentava elin tekevät kunnissa tarkastuksia liittyen Suomen hallinto- ja maksatusjärjestelmän luotettavuuteen ja yhteisön varojen käytön valvontaan. Edellä sanotuissa tarkastuksissa todetut puutteet voivat johtaa rahoitusoikaisuihin. Rahoitusoikaisulla tarkoitetaan tilannetta, jossa komissio toteaa, ettei maataloustuki- tai maaseuturahastosta rahoitettavia, tukeen liittyviä menoja ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti ja päättää menojen jättämisestä yhteisön rahoituksen ulkopuolelle. Valtion talousarvioon tuloutettavaa yhteisön rahoitusta vähennetään tältä osin. Yksittäisiä tukia koskevat virheet johtavat pääsääntöisesti tuen takaisinperintään tuen saajalta.

Yleisellä tasolla voidaan sanoa, että kunnat ovat pääosin hoitaneet tehtäviä asianmukaisesti. Sitovan hallinnollisen määräysvallan puute muodostuu kuitenkin koko Suomen hallinto- ja

valvontajärjestelmän kannalta ongelmalliseksi. Kysymys ei ole niinkään yksittäisistä tarkastushavainnoista, vaan sitovan ohjauksen puuttumisesta suhteessa tehtäviä hoitavaan kuntahallintoon. Kunnille delegoitujen maksajavirastotehtävien osalta ongelmana on myös sopimusmenettely, jota yhteisön lainsäädäntö edellyttää Maksajaviraston ja tehtäviä suorittavan elimen kesken. Maaseutuvirasto on tehnyt delegoituja maksajavirastotehtäviä koskien sopimuksen kunkin Teekeskuksen kanssa. Tällaisen sopimuksen tekeminen nykyisen suuruisen paikallistoimijoiden joukon kanssa on lähes mahdotonta tai ainakin se vaatisi merkittäviä lisäresursseja Maaseutuvirastolle.

Maksajaviraston tilien tarkastamisesta vastaava toimielin on kiinnittänyt huomiota maksajavirastotehtävien hoitamiseen kunnissa. BDO on syksyllä 2007 tehnyt tarkastuksen maksajaviraston hyväksymisperusteiden täyttymisestä Maaseutuvirastossa. Tässä yhteydessä BDO totesi, *etteivät maksajavirastoa koskevat hyväksymisperusteet täyty kaikilta osin, sillä maksajavirasto ei voi kuntien osalta kaikin ajoin täysin varmistua siitä, että tehtävät suoritetaan hyväksyttävästi* (liite 4). Lisäksi BDO on todennut johtopäätöksensä varainhoitovuoden 16.10.2005–15.10.2006<sup>9</sup> ja KPMG varainhoitovuoden 16.10.2006–15.10.2007 tilintarkastuskertomuksessa<sup>10</sup> että kuntien itsenäinen, maksajavirastosta ja valtionhallinnosta erillinen asema muodostuu ongelmaksi, sillä maksajavirastolla ei ole suoraa määräysvaltaa kuntiin nähden. Tästä johtuen kunnan toiminnassa todettujen puutteiden korjaaminen on vaikeaa. BDO ja KPMG ovat esittäneet suosituksen, jonka mukaan *ministeriö toimivaltaisena viranomaisena ja Maaseutuvirasto selvittävät mahdollisuudet siirtää viljelijätukihallinnon tehtävien hoitaminen työvoima- ja elinkeinokeskuksiin tai muihin suurempiin yksiköihin*. Komissio on toimielinten havaintojen johdosta todennut pitkälti yhtyvänsä suosituksiin sekä muistuttanut maa- ja metsätalousministeriötä sen vastuusta maksajaviraston toiminnan valvonnassa.

Viljelijätukihallinnon tehtävien osuutta kunnille maaseutuhallinnon tehtävistä maksettavasta korvauksesta on vaikeaa määritellä. Korvaus on aikanaan otettu huomioon kuntien yleisen valtionosuuden määrittelyssä. Yleisen valtionosuuden perusteena on vuonna 1988 tehty uudistus, jossa kuntien pienet valtionosuudet yhdistettiin yleiseksi valtioapuosuudeksi. Vuoden 1988 jälkeen maataloushallinnon tehtävien osalta on kuitenkin tapahtunut erittäin suuria muutoksia johtuen muun muassa Suomen liittymisestä Euroopan unioniin ja tehtävien hoidon organisoinnin muutoksista. Yleistä valtionosuutta ei ole myöskään jaettu tehtäväosuuksiin, josta johtuen kunnille maataloushallinnon tehtävistä maksettavan korvauksen suuruutta ei pystytä määrittelemään. Yleisen valtionosuuden kokonaismäärä on vajaa 120 milj. euroa. Valtionosuuden jako on asukaslukuun perustuva.

Maaseutuviraston selvityksen<sup>11</sup> mukaan viljelijätukiprosessitehtäviin käytettiin kunnissa 431 henkilötyövuotta. Maaseutuvirasto arvioi näistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset noin 17 miljoonaksi euroksi<sup>12</sup>.

### **3 Viljelijätukien hallinnon toimintaympäristön muutokset asiakkaan, elinkeinon ja hallinnon näkökulmasta**

Työryhmä on pyrkinyt ennakoimaan viljelijätukien hallinnon toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Muutoksia tarkasteltiin vuodesta 2010 eteenpäin ottaen huomioon aluehallinnon uudistuksen tavoiteaikataulu ja tarve ennakoida selvityksen kohteena olevien vaihtoehtojen toimivuutta niin hallinnon asiakkaiden kuin viranomaistoimijoiden näkökulmasta.

---

<sup>9</sup> BDO 2007.

<sup>10</sup> KPMG 2008.

<sup>11</sup> MAVI 2008.

<sup>12</sup> Maaseutusiihteerit tai vastaavat käyttivät näihin tehtäviin yhteensä 265 htv ja toimistosiihteerit tai vastaavat yhteensä 166 htv. Henkilöstön palkkauksesta aiheutuvat kustannukset perustuivat tilastokeskuksen palkkatietoihin. Palkkakustannuksiin on lisätty yleiskustannusten osuus, 20 %.

Työryhmä tarkasteli tukihallinnon asiakkaiden odotuksia palveluiden sisällön ja asiainn järjestämisen suhteen. Lisäksi työryhmä pyrki selvittämään yleisellä tasolla kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten hallinnoimien tukijärjestelmien sisältömuutoksia ja niiden mahdollisia vaikutuksia hallintoon. Samoin tarkasteltiin hallinnon toimintaympäristön muutosta ottaen huomioon yleiset hallinnon kehittämisen linjaukset, käynnissä olevat valtion ja kuntien hallinnon uudistukset sekä tukihallinnon asiakkaiden lukumäärään vähentyminen.

### 3.1 Tukihallinnon asiakkaan toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset

Tukihallinnon asiakkaita ovat maatalousyrittäjät. Yrittäjien toimintaympäristöön vaikuttaa muun muassa yritys-koon ja toimialan kehitys. Maatilojen keskimääräinen koko kasvaa edelleen ja ajan myötä, rakennekehityksen edetessä, tuotanto keskittyy suurempiin yksiköihin. Suhteessa tilojen lukumäärään Suomessa on tällä hetkellä eniten monialaisia maatiloja koko EU:n alueella. Monialaisella maatilalla harjoitetaan maatalouden ohella muuta yritystoimintaa, kuten koneurakointia ja maatilamatkailutoimintaa. Tällaisten tilojen lukumääräksi arvioidaan tällä hetkellä noin 23 000. Maatilojen määrän vähentyessä monialaisten maatilojen määrän ei kuitenkaan odoteta merkittävästi vähenevän. Suhteellinen osuus kaikista maatiloista voi kasvaa, riippuen osaltaan maatalouden toimintaympäristön muutoksesta ja yleisistä talouden suhdanteista.

Maatilojen yritys-koon kasvun ja toiminnan monipuolistumisen myötä maatalousyrittäjien asiantuntijapalveluihin kohdistamat odotukset ja palveluvalikoimaan liittyvät tarpeet laajentuvat maatalousalaa koskevan asiantuntemuksen ohella liiketalouden ja yritystoiminnan johtamisen suuntaan. Myös asiakkaiden odotukset palveluiden tarjonnan suhteen muuttuvat. Yritystoimintaan liittyviä asiantuntijapalveluita sekä yritystoiminnan tukiiin liittyvää kokonaisvaltaista neuvontaa ja ohjausta tulisi mielellään saada samasta palvelupisteestä.

Eräs asiakkaiden toimintaympäristössä tapahtuva muutos liittyy yrittäjien ikärakenteeseen. Maatilojen sukupolvenvaihdosten määrä on vuosien myötä vähentynyt. Maatalousyrittäjien keski-ikä on noussut. Sukupolvenvaihdoksia toteutetaan aikaisempiin vuosiin verrattuna vähemmän, mutta suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle viljelijöiden keski-ikä tulee alenemaan. Erityisesti sukupolvenvaihdoksia toteutetaan suuremmilla tiloilla, joiden nuorten yrittäjien palvelutarpeet kohdistuvat korostetummin liiketoimintaan ja yritystoiminnan aloittamiseen sekä kehittämiseen liittyviin asiantuntijapalveluihin. Myös palvelujen tuotantotapaan liittyvät tarpeet voivat muuttua asiakkaiden ikärakenteen muuttuessa. Yleistäen voidaan todeta, että nuorilla yrittäjillä on usein valmiuksia hyödyntää sähköistä asiointia tukien hakemisessa sekä asiantuntijapalveluiden hankkimisessa.

Yhteis palvelupisteistä tulee osa hallinnon asiakkaan arkipäivää. Niistä saadaan välitön asian vireillepanoon tarvittava apu niin lomakkeiden kuin neuvonnankin osalta. Asiantuntijapalveluita hankitaan useista eri lähteistä. Henkilökohtaisen lähipalvelun käsite muuttuu, ja siihen luetaan paikan päällä viranomaisessa tapahtuvan asiainn lisäksi puhelinneuvonnan ja sähköisten asiantuntijapalveluiden käyttäminen.

Sähköinen asiointi otetaan kattavasti käyttöön. Sähköisellä asiainnilla tarkoitetaan Internetin tai sähköpostin välityksellä tapahtuvaa asiointia, joka voi olla asian vireillepanoa viranomaisessa, tiedonhakua tai neuvontapalvelun hankkimista. Sähköisen asiainn reunaehdot asettaa maaseudulla käytettävissä oleva tietoverkkoinfrastrukturi. Sähköinen asiointi edellyttää toimivia, kohtuuhintaisia ja turvallisia tiedonsiirtoyhteyksiä. Vuonna 2007 noin 78 prosentilla maatiloista oli internetyhteys, joista laajakaistayhteyksiä noin 83 prosenttia<sup>13</sup>.

Asiakkaan näkökulmasta sähköinen tukihaku ei tule lyhyellä aikavälillä poistamaan tarvetta perinteiseen viranomaisessa tapahtuvaan asiointiin. Myös tulevana vuosina viljelijätukihallinnossa

---

<sup>13</sup> TIKE 2008.

on edelleen taattava alueellisesti kattavat ja lähestyttävät palvelut myös niille asiakkaille, joilla ei ole mahdollisuutta siirtyä hyödyntämään sähköisiä palveluita. Sähköinen asiointi kuitenkin osaltaan edistää asiakaspalvelujen saatavuutta siinä tapauksissa, että tukihallinnon palvelujen tuottaminen keskitetään merkittävästi suurempiin yksiköihin. Asian vireillepanoon tarvittavat lomakkeet, siihen liittyvä ohjeistus ja asiantuntijaneuvonta ovat asiakkaiden saavutettavissa kotikoneelta kellon ympäri tai palvelupisteessä yhteiskäytössä olevalta koneelta virka-aikana.

### 3.2 Maatalouden toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset

Maatalouden toimintaympäristö on jatkuvan muutoksen alainen. Elinkeinon näkökulmasta muutokset liittyvät erityisesti maataloustuotteiden markkinoilla vallitsevaan tilanteeseen, Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan toteutusta ja rahoitusta koskeviin ratkaisuihin sekä toisaalta erityisiin kansallisiin ratkaisuihin, joilla pyritään sopeutumaan muussa maatalouden toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin tai Suomessa vallitseviin tuotanto-olosuhteisiin<sup>14</sup>.

Euroopan yhteisön tasolla on käynnissä kaksi horisontaalista yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisprosessia. Yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamisen (CAP simplification) keskeisenä tavoitteena on edistää maatalousalan kilpailukykyä kehittämällä selkeämpää ja toimivampaa lainsäädäntöä, hallinnollisia menettelyjä ja toimintatapoja. Tähän liittyen on toteutettu maatalouden suoria tukia koskevan sääntelyn keskittäminen tilatukijärjestelmään. Vastaava uudistus toteutettiin yhteisten markkinajärjestelyjen osalta keskittämällä eri tuotteita koskeva sääntely yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevaan asetukseen. Yhteisössä selvitetään myös yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanosta viljelijöille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja mahdollisuuksia parantaa tilannetta yhteisön lainsäädäntötoimin. Kysymys on näin ollen ennen kaikkea yhteisen maatalouspolitiikan välineiden (lainsäädännön ja hallinnollisen toimeenpanon) teknisestä yksinkertaistamisesta.

Maatalouspolitiikan sisällön yksinkertaistamista puolestaan tarkastellaan yhteisen maatalouspolitiikan välitarkastelun (Health Check) yhteydessä. Tukijärjestelmien yksinkertaistamisen lisäksi tavoitteena on tarkastella ja arvioida maatalouspolitiikkaa toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin nähden sekä sisällyttää maatalouspolitiikan toimenpiteisiin välineitä, joilla voidaan paremmin vastata ilmastonmuutosta, luonnon monimuotoisuutta ja vesivarojen määrää ja laatua koskeviin haasteisiin. Terveystarkastuksen yhteydessä esitetään toimenpiteitä muun muassa maitokiintiöjärjestelmän lakkauttamiseen sekä suorien tukien määräytymisperusteisiin. Terveystarkastukseen liittyvien lainsäädäntöehdotusten käsittely yhteisössä on alkanut.

Kaiken kaikkiaan kahdella edellä mainitulla prosessilla ei tässä vaiheessa nähdä olevan vaikutuksia viljelijätukihallinnon järjestämiseen. Yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanon kansallinen organisointi on edelleen viime kädessä jäsenvaltion päätettävissä. Yhteisön lainsäädäntö asettaa tavoitteet ja osittain myös yksityiskohtaiset velvoitteet, joita jäsenvaltion viranomaisten on toteutettava kansallisen hallintorakenteensa avulla.

Tukijärjestelmien sisällön merkittäville muutoksilla voi olla vaikutuksia tukihallinnon rakenteeseen. Uudistuksista voi seurata uusia viranomaisten toimintaa koskevia vaatimuksia tai ne voivat muutoin vaikuttaa tukihallinnon organisaation järjestämiseen. Yhteisen maatalouspolitiikan kannalta keskeinen taitekohta tulee olemaan vuonna 2014, jolloin alkaa EU:n seuraava rahoituskehyskausi sekä maaseudun kehittämisen tukijärjestelmien osalta seuraava ohjelmakausi. Alueellisesti tukijärjestelmien sisältöön voivat vaikuttaa myös luonnonhaittakorvausjärjestelmän uudistus sekä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen mukaisten tukijärjestelmien sisältö. Tukijärjestelmien muutosten ennakointi on tässä vaiheessa vaikeaa.

---

<sup>14</sup> MMM 2007.

Viljelijätukihallinnon organisointiin vaikuttaa asiakkaiden lukumäärä. Maatalouden rakennekehityksen edetessä maatilojen lukumäärä vähenee. TNS Gallupin tutkimuksen mukaan tilojen lukumäärän arvioidaan vähentyvän noin 55 000 tilaan vuonna 2013. Jos trendi jatkuu samanlaisena, tilojen lukumäärä vuonna 2020 olisi noin 43 000 tilaa. Tilojen määrän vähentyessä nykyisen hallintomallin tuottavuus laskee merkittävästi, jos uudistuksiin ei ryhdytä.

Kaiken kaikkiaan yhteisen maatalouspolitiikan muutoksissa ei ole nähtävissä tekijöitä, jotka välittömästi ohjaisivat viljelijätukien hallinnon organisoinnissa käytettävän mallin valintaa. Tilojen lukumäärän vähentyminen sen sijaan on tekijä, joka vaikuttaa tehtävien organisointivaihtoehdon tarkoituksenmukaisuuden arviointiin.

### **3.3 Hallinnon sisäiseen toimintaympäristöön vaikuttavat tekijät**

Kuntakentän rakenteeseen sekä yhteistoiminnan järjestämiseen vaikuttaa merkittävässä määrin *kunta- ja palvelurakennemuutos*. Uudistuksen toteutuksesta säädetään kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa laissa (169/2007). Sen yhteydessä kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Samalla kunnille asetetaan eräiden yhteiskunnallisesti merkittävien palveluiden tuotannon organisointia ohjaavia velvoitteita, jotka on mahdollista saavuttaa joko kuntaliitoksen tai yhteistoiminnan avulla. Kunnat toteuttavat uudistuksen yhteistyössä valtion kanssa vuoden 2012 loppuun mennessä.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksen tavoitteena on varmistaa laadukkaiden palveluiden saatavuus koko maassa. Tämä edellyttää toimintakykyistä kuntarakennetta ja julkisten menojen kasvun hillintää. Kunnan tehtävien hoitamista tehostetaan luomalla palvelujen tuottamista varten kooltaan tarkoituksenmukaisia yksiköjä ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa palveluiden tuottamisessa. Kuntarakennetta sekä kuntien palveluiden organisointia kehittämällä tuetaan palveluiden saatavuuden lisäksi toiminnan tuottavuutta ja hillitään kuntien menojen kasvua. Keinoja ovat erityisesti kuntaliitokset ja lakisääteinen yhteistoiminta palveluiden tuotannossa, joihin kuntia ohjataan asettamalla erityisiä väestöpohjavaatimuksia perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimenpalveluista, ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisestä sekä erikoissairaanhoidosta vastaaville yksiköille.

Uudistus vaikuttaa myös viljelijätukien hallintoon siinä tapauksessa, että viljelijätukien hallinnointi säilytetään edelleen kunnan tehtävänä. Kuntien määrä vähenee. Tehtävien hoitamisen keskittäminen väestöpohjaltaan laajempiin yksikköihin ei sellaisenaan välttämättä johda nimenomaan viljelijätukien hallinnossa tuottavuuden tai palveluiden saatavuuden ja laadun paranemiseen. Tämä liittyy tukihallinnon erityispiirteisiin. Tukihallinnon asiakkaiden lukumäärä ei korreloi kunnan tai yhteystoiminta-alueen väestömäärän kanssa.

Tukihallinnon palveluille on tyypillistä kausi- ja vuosikohtainen vaihtelu, jota rytmittävät tukihaku ja tukien maksatukset sekä sato-, petoeläin- ja tulvavahinkojen esiintyminen. Myös palveluiden sisällössä on alueellisia eroja riippuen muun muassa tukialueesta ja vallitsevasta tuotantorakenteesta. Maaseutuelinkeinoviranomaiset hoitavat usein myös kunnan muiden toimialojen tehtäviä ja toimistotöitä. Näin ollen kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen toiminta-alueen ja yksikkökoon kasvu ei myöskään sellaisenaan takaa riittävien resurssien ja osaavan henkilöstön varaamista tehtävien hoitamiseen. Yhteisön lainsäädännöstä johtuvat vaatimukset tehtävien eriyttämisestä ja asianmukaisesta hoitamisesta eivät välttämättä toteudu ilman erityisiä toimenpiteitä.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksen keskeisin vaikutus viljelijätukihallinnon kannalta ei olekaan kuntaliitosten myötä tapahtuva kuntien vähentyminen, vaan kuntien yhteistoiminnan edistäminen. Viljelijätukihallinnon tehtävien osalta tarvittaisiin lisäksi erityisiä, yhteistoimintaa ohjaavia toimenpiteitä.

Tuottavuuden parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä toteutetaan *valtion tuottavuusohjelman* kautta. Valtionhallinnon toimintaa tehostetaan muun muassa tehtävien hoitamisen

uudelleenorganisoinnilla. Konkreettisia toimenpiteitä ovat olleet valtion palveluksessa olevan henkilöstön vähentäminen valtiontalouden kehyskaudelle asetettujen tavoitteiden puitteissa sekä tehtävien hoitamisen keskittäminen suurempiin yksiköihin. Valtion tuottavuusohjelma vaikuttaa viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamiseen sekä valtion keskushallintoon että aluehallintoon perustuvia vaihtoehtoja tarkasteltaessa. Valitun vaihtoehdon tulee olla toteutettavissa hallinnonalakohtaisten kehysten puitteissa ja sen tulee tukea tuottavuusohjelman tavoitteita.

*Aluehallinnon uudistamista* varten on asetettu hanke, jonka toimikausi on 29.6.2007–31.3.2009. Uudistukset toteutettaisiin vuodesta 2010 alkaen. Hankkeen tavoitteena on asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Sen yhteydessä on selvitetty aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet ja tehty alustavat ehdotukset aluehallinnon uudelleen organisoimiseksi tavoitteena keskushallinnon ja aluehallinnon viranomaisten työnjaon selkiyttäminen ja aluehallinnon erilaisten tehtävien kokoaminen toimiviksi kokonaisuuksiksi. Aluehallinnon organisointia on pyritty tarkastelemaan asiakkaan, hallinnon toiminnan tuloksellisuuden sekä tuottavuustavoitteiden näkökulmasta. Hankkeen valmisteluryhmä on luovuttanut 31.3.2008 väliraporttinsa<sup>15</sup>.

Hankkeen valmisteluryhmä on ehdottanut, että valtion aluehallinto kootaan kahteen viranomaiseen. Nykyisin työvoima- ja elinkeinokeskuksissa hoidettavia maatalouden ja maaseudun tukia koskevia tehtäviä hoitaisivat Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskukset. Ne vastaisivat myös viljelijätukien sekä kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisten toiminnan valvonnasta, mikäli tehtävien hoitaminen säilytetään edelleen kunnilla. Viljelijätukihallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvitettyä lähdetään oletuksesta, että aluehallinnon uudistaminen toteutuu pääosin hankkeen valmisteluryhmän esittämällä tavalla. Käytännössä monet aluehallinnon viranomaisten organisaation ja tehtävien hoidon yksityiskohdat kuten toimialuejako ja asiakaspalveluiden järjestämisessä käytettävät tavat jäävät hankkeen jatkovalmistelun varaan.

Aluehallinnon uudistamisen tavoitteet ohjaavat myös viljelijätukihallinnon uudistamisen yhteydessä käytettäviä vaihtoehtoja. Uusia aluehallinnon viranomaisia ei ehdotettaisi perustettavaksi. Aluehallintoon perustuvan vaihtoehdon valinta edellyttää erityisesti Maaseutuviraston sekä aluehallintoviranomaisen tehtävien ja työnjaon tarkastelua.

*Tilaaaja-tuottajamalli* on yleistynyt valtion ja kuntien palveluiden tuotannossa. Kysymys on tilaajan ja tuottajan roolien ja vastuiden eriyttämisestä. Tilaaja vastaa palvelun määrittämisestä ja laadun tarkkailusta tuottajan toimiessa korvausta vastaan palvelun suorittajana. Tuottajan toimintaa ohjaa tilaaja sopimuksen perusteella. Tyypillisesti tilaaja-tuottajamallia on käytetty viranomaisten sisäisten palveluiden tuottamiseen, josta esimerkkinä voidaan mainita valtionhallinnon palvelukeskusten toiminta. Mallia sovelletaan myös niin sanottuun tosiasialliseen hallintotoimintaan kuten koulutus- ja asiantuntijapalveluiden tuottamiseen hallinnon asiakkaille. Toimintatapana tilaaja-tuottajamalli mahdollistaa palveluiden tuottamisen tehostamisen sekä tuotannon uudenlaisen taloudellisen ja toiminnallisen ohjauksen. On odotettavissa, että tilaaja-tuottajamallin hyödyntäminen yleistyy saadun kokemuksen myötä myös valtion tehtävien hoitamisessa ja palveluiden tuottamisesta hallinnon asiakkaille. Mallin käyttöön ottaminen edellyttää kuitenkin tehtäväkohtaista tilaajan ja tuottajan vastuiden selvittämistä myös hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta.

Julkishallinnon palveluita tuotetaan jatkossa enenevässä määrin *yhteispalveluina*. Kysymys on julkisen hallinnon kumppanuuteen perustuvasta järjestelystä, jossa jokin viranomainen ottaa tarjotakseen muiden valtion tai kunnan viranomaisten avustavia palveluita omasta toimipisteestään (*yhteispalvelupiste*). Yhteispalvelupisteitä toimii tällä hetkellä noin 200. Yhteispalveluiden järjestämisen tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon palveluiden tuotantoa sekä varmistaa monipuolisten ja laadukkaiden palveluiden saatavuus mahdollisimman lähellä asiakasta. Yhteispalveluiden järjestämisestä säädetään julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa.

---

<sup>15</sup> VM 2008a.

Sen mukaan yhteispalveluna ei voida hoitaa tehtäviä, joihin sisältyy päätöksentekovallan käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa.

Yhteispalveluna tuotettavia avustavia asiakaspalveluita voivat olla esimerkiksi toimivaltaiselle viranomaiselle osoitettujen ilmoitusten, hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottaminen sekä viranomaisen päätösten tiedoksianto sekä edellä mainittuihin tehtäviin liittyvä tekninen ohjaus, neuvonta ja tiedotus. Myös viljelijätukihallinnon avustavia asiakaspalveluita voitaisiin tuottaa yhteispalveluina. Kysymys olisi yhdestä keinosta varmistaa asiakaspalveluiden tarjoaminen lähellä asiakasta erityisesti niissä hallinnon kehittämisvaihtoehdoissa, joissa päätöksenteko hoidettaisiin aluetasolla tai keskitetysti.<sup>16</sup>

*Sähköinen tukihaku* mahdollistaa joidenkin viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamisen keskitetysti. Erityisesti tämä koskee tukihakemusten vastaanottamiseen, tallentamiseen ja säilyttämiseen liittyviä työtehtäviä. Hakemusten sisällön käsittelyyn ja päätöksentekoon sekä neuvontaan kuuluvat tehtävät säilyisivät lähtökohtaisesti ennallaan, mutta pidemmällä aikavälillä sähköisestä tukihausta saatavien tuottavuushyötyjen toteutuminen edellyttää, että myös näihin tehtäviin liittyviä prosesseja kehitetään ja tehtävien hoitoa keskitetään tarkoituksenmukaisesti yksiköihin. Sähköinen tukihaku ei lyhyellä aikavälillä vähennä tukihallinnon tehtäviä hoitavan viranomaisen työmäärää, vaan tehtäviä hoitavan viranomaisen työmäärä saattaa koulutustarpeen ja perehdyttämisen muodossa alkuvaiheessa jopa lisääntyä. Tehtävien hoidon kehittäminen ja tuottavuushyötyjen saavuttaminen pidemmällä aikavälillä edellyttää kuitenkin, ettei sähköistä tukihakua istuteta sellaisenaan olemassa olevaan organisaatioon, vaan tehtäviä organisoidaan sähköisen tukihaun tuomia mahdollisuuksia silmällä pitäen.

Sähköisen tukihaun lisäksi hallinnossa on tarvetta kehittää myös *muuta palvelumuotoja*. Henkilökohtaista asiakaspalvelua voidaan parantaa nykyisestä kehittämällä keskitetty *puhelinneuvonta ja sähköinen neuvontapalvelu*, jossa erikoisasiantuntijat ovat tarvittaessa käytettävissä. Tämä takaa nykyistä yhdenmukaisemman ja paikasta riippumattoman palvelun ja tukee osaltaan palvelutason ylläpitoa keskitettäessä palvelujen tuottaminen suurempiin yksiköihin.

Valtio ja kunnat kilpailevat *ammattitaitoisesta työvoimasta* muiden työnantajien kanssa. Nykyisistä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtäviä hoitavista henkilöistä yli neljännes jää eläkkeelle viimeistään vuonna 2015. Tehtäviä hoitavien palkkataso suhteessa vaadittuun tieto-taitoon on verraten alhainen, mikä voi vaikeuttaa työvoiman saatavuutta. Nykyisten osaajien siirtyminen eläkkeelle ja sen myötä kasvava työvoiman tarve tulee ottaa huomioon viljelijätukihallinnon organisointivaihtoehtojen harkinnassa. Osaamisen siirtyminen organisaatiossa sekä rekrytoinnin kilpailukyky tulee turvata valitusta vaihtoehdosta riippumatta.

## 4 Viljelijätukihallinnon kehittämisen tavoitteet

Viljelijätukihallinnon kehittämiseksi työryhmä asetti seuraavat tavoitteet:

### 1) Asiakaslähtöiset palvelut

#### *Palvelujen saatavuus*

- \* mahdollisuus henkilökohtaiseen palveluun erilaisia viestintävälineitä hyödyntäen
- \* alueellinen yhdenvertaisuus; hyvä palvelun taso ja laatu taataan asuinpaikasta ja tuotantosuunnasta riippumatta

#### *Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen*

- \* palvelun tasapuolisuus, viivytyksettömyys ja asianmukaisuus (virheettömyys)
- \* hallintoasian hoitamiseen liittyvä neuvonta ja tiedottaminen
- \* hallinnon tekninen toimivuus ja toimintavarmuus

<sup>16</sup> Ks. esimerkkejä yhteispalveluiden tuotannon kehittämisestä: VM 2008b ja VM 2008c sekä internet <http://www.yhteispalvelu.fi/>



## **2) Yhteisön rahoitukseen liittyvien riskien minimoiminen**

*Maksajavirastotehtävien ja hallintoviranomaistehtävien hyväksyttävä suorittaminen*

- \* ammattitaitoinen henkilökunta (organisaatiomalli osaavan työvoiman hankintaa ja henkilökunnan tieto-aidon lisäämistä tukeva)
- \* taataan yhteisön lainsäädännön edellyttämä selkeä tehtävien jako sekä riittävä maksajavirasto- ja hallintoviranomaistehtävien eriyttäminen
- \* keskushallinnon selkeä ohjausrooli, keinoja puuttua ongelmiin

## **3) Ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien selkeyttäminen**

- \* ohjausjärjestelmä tukee kohdissa 1 ja 2 asetettuja tavoitteita
- \* rahoitusjärjestelmä läpinäkyvä ja tukee toiminnan tuottavuutta
- \* rahoituksen mitoitus sopiva
- \* kustannustehokas ja tuottavuutta lisäävä
- \* tukee toiminnan kehittämistä

## **5 Viljelijätukien hallinnoinnin kehittämisvaihtoehdot ja niiden arviointi**

Työryhmä on tarkastellut viljelijätukihallinnon kehittämisvaihtoehtoja tehtävien järjestämisvastuun kautta. Kuntahallintoon perustuvassa vaihtoehdossa tehtävien hoidon järjestämisvastuu säilyy kunnalla. Kunta päättää kunnallisen itsehallintonsa puitteissa tehtävien hoidon organisoinnista ja tehtävien hoitoon käytettävistä resursseista. Aluehallintoon ja Maaseutuvirastoon perustuvissa vaihtoehdoissa on kysymys kunnalle laissa säädetyn tehtävän siirtämisestä valtiolle. Aluehallintoon perustuvissa vaihtoehdoissa uusi aluehallintoviranomainen vastaa tehtävien hoidon järjestämisestä ja hoitaa tehtävät omassa organisaatiossaan tai muita toimijoita apuna käyttäen. Maaseutuvirastoon perustuvissa vaihtoehdoissa tehtävien hoidon järjestämisestä vastaa Maaseutuvirasto. Vaihtoehtoja tarkastellaan erikseen sen perusteella, miten tehtävien hoidon organisointi järjestettäisiin ja mikä taho vastaisi tehtävien suorittamisesta.

Läheisyysperiaatteen mukaan julkiset palvelut pyritään tuottamaan mahdollisimman lähellä kansalaista. Läheisyysperiaatetta sovellettaessa on otettava huomioon tehtävän luonne, laajuus sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset. Siirrettäessä kuntien tehtäviä valtion hoidettavaksi on tarkasteltu erityisesti tehtävien luonnetta ja vastuuta tehtävien asianmukaisesta suorittamisesta (soveltuuko tehtävä valtion hoidettavaksi) sekä kuntalaisten valitsemien toimielinten mahdollisuuksia vaikuttaa tehtävien hoitamiseen. Näin ollen eri vaihtoehtoja on läheisyysperiaatteen nojalla arvioitava tarkastellen viljelijätukihallinnon tehtävien luonnetta, kansalliseen ja yhteisön lainsäädäntöön perustuvaa vastuunjakoa sekä tehtävien hoitamiseen sisältyvää harkintaa.

Tehtävien luonteesta ei seuraa estettä tehtävien hoidon järjestämisvastuun siirtämiseen kokonaan valtiolle. Tehtävien luonne ei myöskään edellytä tuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyvien tehtävien suorittamista kuntahallinnon piiriin kuuluvassa organisaatiossa, sillä tukia koskeviin asiaratkaisuihin eivät välittömästi vaikuta kuntien asukkaiden itsehallintonsa perusteella valitsemien toimielimien toiminta eikä tehtävien hoitamisen siirto valtiolle välittömästi vaikuta paikallisdemokratian toteutumiseen. Sen sijaan kuntien osallistumisen tehtävien hoitamiseen voidaan katsoa välillisesti edistävän läheisyysperiaatteen toteutumista hallinnosta. Palvelurakennetta kehittämällä läheisyysperiaate voi toteutua myös valtionhallintoon perustuvissa vaihtoehdoissa.

Viljelijätukihallinnon tehtäviä hoidetaan viime kädessä aina valtion vastuulla. Tukivarojen käytössä tapahtuneet yksittäiset sääntöjenvastaisuudet sekä hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteet johtavat valtiolle yhteisön talousarviosta saatavien tulojen menetykseen rahoitusoikaisun muodossa. Sääntöjenvastaisuudet vaikuttavat tuen saajan oikeusasemaan takaisinperinnän tai tuen epäämisen muodossa. Rahoitukseen liittyvät oikaisutoimenpiteet kohdistuvat aina valtioon ja tuen saajan. Valtion taloudellisen vastuun kannalta tehtävien hoidon järjestämisvastuu sekä tehtävien suorittaminen soveltuvat valtion hoidettaviksi.

Lisäksi vaihtoehtojen käsittelyssä keskeiseksi nousee tehtävien hoidon rahoitus. Toteutettaessa kunta- ja palvelurakennemuutostukseen sisältyviä eräiden kunnan tehtävien siirtoja valtiolle lähtökohtana on ollut, että siirto toteutetaan kustannusneutraalisti. Myös viljelijätukihallinnon tehtävien siirto valtiolle olisi toteutettava kustannusneutraalisti.

## **5.1 Uudistuvaan kuntahallintoon perustuvat vaihtoehdot**

Kuntahallintoon perustuvassa vaihtoehdossa viljelijätukihallinnon tehtävien hoidon järjestämisestä kunnan alueella vastaisi kunta tai kuntien yhteistoimintajärjestelyn perusteella muu kuntahallintoon kuuluva julkisoikeudellinen toimielin tai yhteisö. Palveluiden tuottamisessa voidaan hyödyntää erilaisia järjestelyjä. Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto turvaa kuntalaisten oikeuden päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Valtio on kuitenkin voinut lainsäädännön avulla ohjata tehtävien hoidon organisointia.

Kuntien yhteistoiminta tehtävien hoidossa perustuu vapaaehtoiseen yhteistoimintaan tai erityisiin lakisääteisiin yhteistoimintavelvoitteisiin. Kuntalain mukaisesti kunnat voivat sopimuksen perusteella hoitaa tehtäviään yhdessä joko perustamalla yhteisiä virkoja, sopimalla tehtävän hoitamisesta toisen kunnan puolesta tai perustamalla yhteisiä toimielimiä ja kuntayhtymiä. Kuntien lakisääteisistä yhteistoimintavelvoitteista on säädetty muun muassa erikoissairaanhoidon ja pelastustoimen järjestämisen sekä kunta- ja palvelurakennemuutostuksen yhteydessä. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtäviä hoidettaessa kuntien yhteistoiminta on vapaaehtoista. Kunnat ovat kuitenkin käyttäneet yhteistoiminnan muotoja hyväkseen tehtävien organisoinnissa.

### **5.1.1 Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen sisältyvien toimenpiteiden vaikutukset**

Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen sisältyvät kuntarakenteen muutokset toteutetaan kansavaltaisuuden periaatteen mukaisesti kuntien vapaaehtoisuuden pohjalta. Kuntajaon muutoksiin myönnetään kuitenkin kuntajakolain (1196/1997) perusteella taloudellista tukea. Yhdistymisavustusta voidaan maksaa sellaisten kuntajaon muutosten perusteella, jotka toteutetaan vuosien 2008 - 2013 alusta. Avustus määräytyy kuntajaon muutoksen jälkeen toimivan kunnan asukasmäärän ja muutoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän perusteella. Lisäksi kuntajaon muutoksessa mukana oleville kunnille korvataan mahdollinen muutoksesta aiheutuva käyttötalouden valtionosuuksien väheneminen.

Lähtökohtaisesti kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja muut edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Jos toiminnallista kokonaisuutta ei muodosteta kuntaliitosten avulla, kunnat voivat perustaa perusterveydenhuollon palveluiden ja ammatillisen koulutuksen järjestämiseksi yhteistoiminta-alueen. Perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvän sosiaalipalveluiden järjestämisvastuu siirretään yhteistoiminta-alueelle, jolla on vähintään noin 20 000 asukasta. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisen osalta yhteistoiminta-alueella on oltava vähintään noin 50 000 asukasta. Yhteistoiminta-alueelle kuuluu palveluiden järjestämisvastuu. Palveluiden tuottamisessa voidaan käyttää erilaisia tapoja.

Kuntien yhteistoimintaa tuetaan kuntien valtionosuuslain (1147/1996) nojalla. Yhteistoiminta-avustus on harkinnanvaraista ja sen myöntämisestä päättää valtiovarainministeriö. Avustusta voidaan myöntää kehittämistoimintaan, jos kuntien yhteistoiminta on kuntien palvelurakenteiden uudistamisen, palveluiden kehittämisen tai tuottavuuden kannalta merkittävää sekä tukee kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain tavoitteiden toteutumista. Yhteistoiminta-avustuksen myöntämisen edellytykset ovat sidotut kunta- ja palvelurakennemuutostuksen tavoitteisiin, eikä se välittömästi edistä yhteistoimintaa viljelijätukihallinnon tehtäviä hoidettaessa.

Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyy nykyisen laskennallisen valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Laskennallisessa järjestelmässä käyttötalouden valtionosuudet perustuvat kunnan

palvelutarvetta kuvaaviin tekijöihin ja kunnan olosuhdetekijöihin, joista säädetään laissa. Palvelutarvetta kuvaavat tekijät ovat sellaisia, joihin kunta ei voi omilla päätöksillään vaikuttaa. Laskennalliseen järjestelmään ei sisälly tehtäväsidonnaista tai menoperusteista rahoituksen ohjausta. Järjestelmää ei ole tarkoitettu kuntien toiminnallisen ohjauksen välineeksi. Valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus toteutetaan erillisenä hankkeena. Sen tavoitteet on kuitenkin määriteltävä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa laissa. Järjestelmän tulisi olla yksinkertainen ja läpinäkyvä ja sen tulisi tukea kunta- ja palvelurakennemuutuksen tavoitteita poistamalla kuntien yhdistämisen ja yhteistyön rahoitukseen liittyviä esteitä. Tavoitteena on lisäksi hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen. Uudistuksesta ei näyttäisi seuraavan uusia mahdollisuuksia ohjata taloudellisesti tai toiminnallisesti viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamista.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksen mukaiset toimenpiteet koskevat erityisesti peruspalveluiden saatavuuden ja laadun turvaamista. Taustalla ovat kuntatalouden yleinen tila, tähän liittyvät merkittävät alueelliset ja kuntakohtaiset erot, väestön keskittyminen muutamiin kasvukeskuksiin ja kaupunkien lähialueille sekä toisaalta väestön ikääntymisestä johtuva lisääntyvä palveluiden tarve. Uudistuksen yhteydessä ei ole erikseen tarkasteltu kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen hoitamia tehtäviä. Kuntaliitosten kautta uudistus vaikuttaa kuitenkin myös maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtäviä hoitavien yksiköiden kokoon. Kuntien välisen yhteistoiminnan laajentuminen ja vakiintuminen voi myös osaltaan edistää yhteistoimintaa viljelijätukihallinnon tehtäviä hoidettaessa.

Eräs kunta- ja rakennemuutuksen puitteissa toteutettava vireillä oleva hanke koskee ympäristöterveydenhuollon järjestämistä kuntien välisenä yhteistoimintana. Ennen yhteistoimintaan velvoittamista kunnille annettiin mahdollisuus lokakuun 2006 loppuun mennessä muodostaa vapaaehtoisin järjestelyin 50–85 seudullista ympäristöterveydenhuollon yksikköä. Yksiköiden muodostamista tuettiin rahoittamalla vuosina 2003 ja 2004 ympäristöterveydenhuollon alueellisena yhteistoimintakokeiluna (YTAKE) seudullisesti tai alueellisesti järjestetyn ympäristöterveydenhuollon toimivuutta. Hankkeen rahoitukseen osallistuivat sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Suomen Kuntaliitto sekä valtion keskusvirastot ja lääninhallitukset tukivat yksiköiden muodostamista informaatio-ohjauksella. Vapaaehtoisen järjestelyn avulla kuntien määrä väheni 270 ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköstä 205 valvontayksikköön. Näin ollen 50–85 valvontayksikön tavoitteeseen ei päästy kuntien vapaaehtoisen yhteistyöjärjestelyn avulla. Tarkoituksena on säätää kunnille lakisääteinen yhteistoimintavelvoite ympäristöterveydenhuollon valvonnan järjestämisessä.

Valtioneuvosto on 1 päivänä maaliskuuta 2007 tehnyt periaatepäätöksen kuntien velvoittamisesta yhteistoimintaan ympäristöterveydenhuollon valvonnassa. Alkuperäisen tavoitteen mukaisesti kuntien tulisi järjestäytyä 50–85 seudulliseen yhteistoiminta-alueeseen. Yhteistoiminta-alueiden tulisi olla toiminnassa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain voimassaolon päättyessä vuoden 2012 lopussa. Yhteistoiminta-alue muodostettaisiin joko kuntayhtymänä tai isäntäkunta-mallilla. Periaatepäätöksen mukaan yhteistoiminta-alueella tulee olla käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta, jota pidetään tarkoituksenmukaisena kokona henkilöstön erikoistumisen ja toimivien sijaisjärjestelyiden varmistamiseksi. Jos kunta ei ole 1 päivään kesäkuuta 2009 mennessä tehnyt päätöstä yhteistoiminta-alueeseen kuulumisesta, valtioneuvosto voisi kuntaa ja asianomaista lääninhallitusta kuultuaan päättää kunnan kuulumisesta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen. Lakisääteisestä yhteistoimintavelvoitteesta säädetään erityislailla, jota koskeva valmistelutyö on käynnissä. Yhteistoimintaan velvoittamisen lisäksi vuonna 2007 maa- ja metsätalousministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön käyttöön osoitetuista määrärahoista kunnille myönnettiin avustusta yhteistoimintaa tukevaan koulutukseen ja yhteistoiminnan käynnistämiseen.

### **5.1.2 Uudistuvaan kuntahallintoon perustuvat vaihtoehdot viljelijätukihallinnon tehtävien osalta**

Uudistuvaan kuntahallintoon perustuvana vaihtoehtoina viljelijätukihallinnon tehtävien osalta esitetään seuraavat kolme vaihtoehtoa:

- 1) uudistuvaan kuntahallintoon *mukautuminen* ilman erityisiä viljelijätukihallinnon tehtäviä koskevia toimenpiteitä;
- 2) uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden käyttöönottamisen; ja
- 3) uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden ja kannustinjärjestelmän käyttöönottamisen.

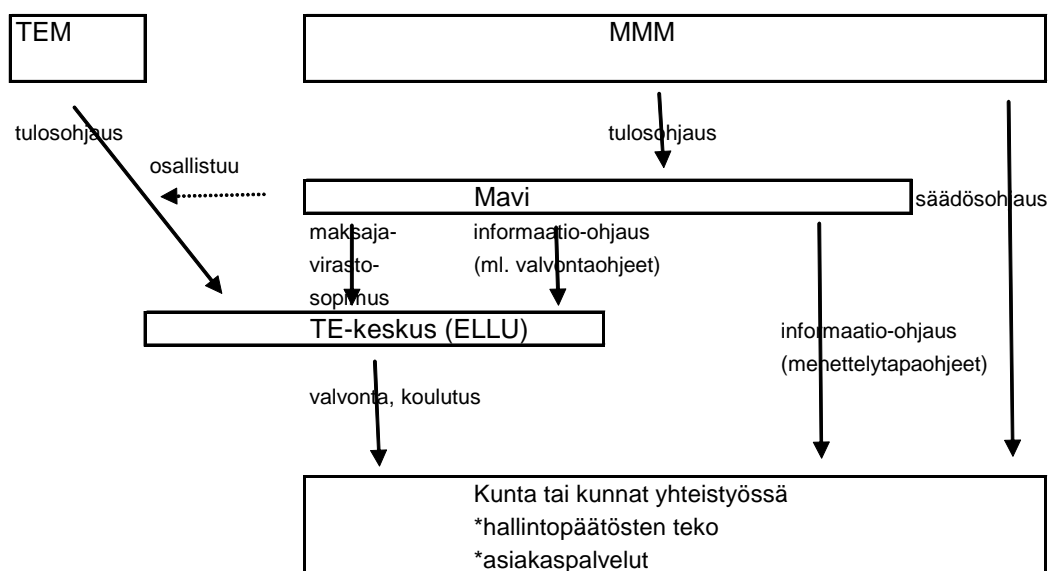
Vaihtoehtojilla on useita yhteisiä tekijöitä. Ensinnäkin tukihallinnon tehtävien hoitamisen järjestämisvastuu on edelleen kunnilla. Tehtävien suorittaminen tapahtuu paikallisesti tai seututasolla. Toiseksi kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävien organisoinnissa käytettävä yhteistyön muoto on lähtökohtaisesti kunnan päätettävissä. Kolmas yhteinen tekijä on maa- ja metsätalousministeriön sekä Maaseutuviraston resursseihin ja toiminnan organisointiin kohdistuvan sitovan ohjausvallan puuttuminen. Ohjausvälineiden puute tarkoittaa, ettei välittömiä mahdollisuuksia puuttua ongelmatilanteisiin edelleenkään ole. Palvelun tasoa ja laatua sekä hallinnon toiminnan asianmukaisuutta koskevat alueelliset erot säilyvät.

### 5.1.3 Uudistuvaan kuntahallintoon mukautuminen ilman erityisiä viljelijätukihallinnon tehtäviä koskevia toimenpiteitä

Uudistuvaan kuntahallintoon mukautuminen tarkoittaa tässä vaihtoehtoa, jossa kunta edelleen päättää kuntalaissa säädettyjä keinoja hyväksi käyttäen yhteistoiminnasta viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamisessa. Tehtävien hoidon organisointi perustuu näin ollen kuntien vapaaehtoiseen yhteistoimintaan. Kunta päättää edelleen myös tehtävien hoidon resursseista ja muusta järjestämisestä alueellaan.

Vaihtoehdossa on kysymys nykyisen rahoitus- ja ohjausjärjestelmän jatkamisesta siltä osin kuin kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus ei lisää valtion mahdollisuuksia vaikuttaa viljelijätukihallinnon tehtävien hoidon organisointiin ja niihin liittyvän rahoituksen käyttöön kunnissa.

Kaavio 1. Uudistuvaan kuntahallintoon mukautuminen ilman erityisiä viljelijätukihallinnon tehtäviä koskevia toimenpiteitä



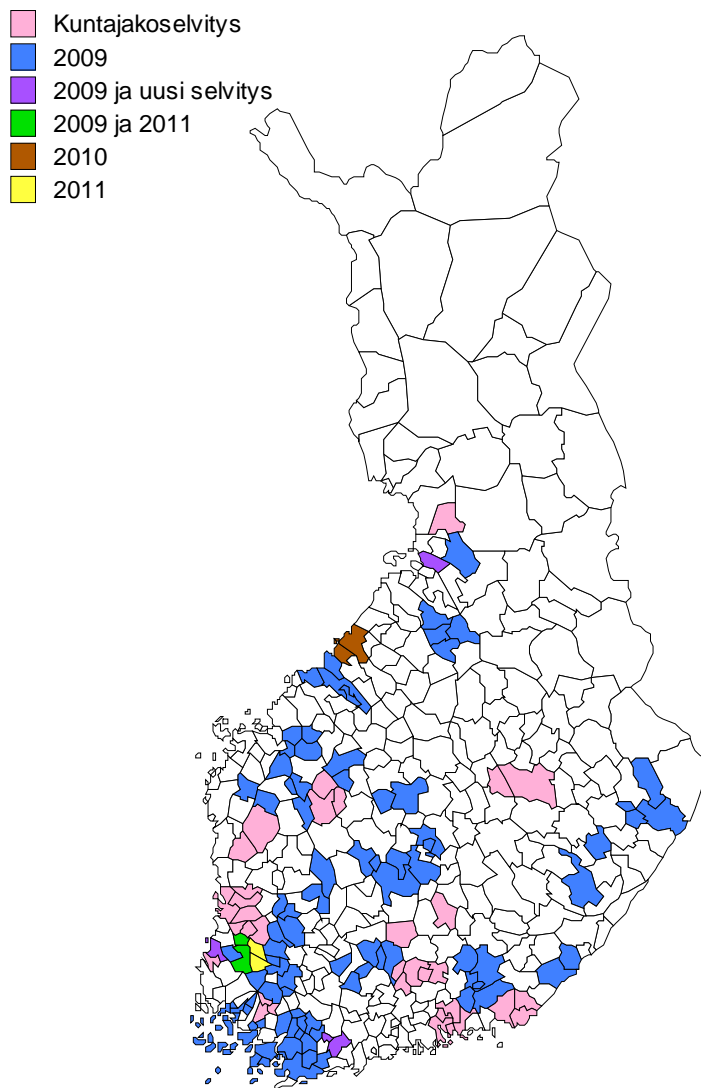
## Vaihtoehdon arviointia

Viljelijätukihallinnon tehtävien osalta kuntaliitokset voidaan nähdä myönteisenä kehityksenä, sillä ne tarkoittavat useimmiten tehtävien hoitamista suuremmissa, useita henkilöitä työllistävissä yksiköissä, jolloin muun muassa yhteisön lainsäädännöstä seuraavat tehtävien eriyttämistä koskevat vaatimukset on helppo täyttää. Suuremmissa yksiköissä erikoistuminen maaseutuhallinnon tehtäviin ja tätä kautta ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen on helpompaa ja sijaisuusjärjestelyt ovat paremmin toteutettavissa. Tämä puolestaan parantaa asiakaspalvelua.

Nähtävissä oleva kuntarakenteen muutos ei kuitenkaan ole viljelijätukihallinnon kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden kannalta riittävä. Palvelurakennemuutoksen toteuttamisessa painopiste on peruspalveluiden ja niihin liittyvien riittävien resurssien turvaamisessa. Peruspalveluiden tuottamisen organisointi keskittyy luontevasti suurempiin yksiköihin, mutta yksiköiden määrätymiseen vaikuttavat tekijät, kuten kunnan muodostuminen työssäkäyntialueesta sekä eräitä palveluja koskeva väestöpohjavaatimus, eivät palvele maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävien hoitamista. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävien hoitoon vaikuttaa kaupunkien ja muiden väestönkeskittymien läheisyyden ja väestöpohjan sijaan maatilojen lukumäärä.

Tilojen lukumäärän alentuminen noin 1700 tilalla vuodessa ja sen myötä tukihallinnon asiakkaiden vähentyminen sekä tilojen sijoittuminen harvaanasutuille maaseutualueille ohjaa palvelurakennemuutuksesta poikkeavien ratkaisujen käyttöön. Esimerkiksi kaupunkien läheisellä maaseudulla tilojen lukumäärä voi olla hyvin pieni, jolloin käsittelyaineiston vähäisyyden vuoksi riittävän ammattitaidon ja osaamisen ylläpitäminen voi olla vaikeaa. Palvelun järjestäminen on haaste erityisesti sellaisten suurkuntien alueilla, joiden reuna-alueilla maatalouden merkitys on suuri. Usein paikallista palvelua halutaan ylläpitää, mikä käytännössä voi tarkoittaa viranhaltijoiden sijoittumista fyysisesti paikallisiin toimipisteisiin. Hallinnon asiakkaan kannalta tämä on etu, mutta samalla osa yksikkökoon kasvun tuomista eduista voidaan menettää. Lisäksi on otettava huomioon, että osa kunnista haluaa edelleen toimia itsenäisenä kuntana, jolloin tehtävien hoidon osalta ei pisyviä muutoksia ole odotettavissa.

Lukuisia kuntaliitoksia on tulossa tai suunnitteilla. Kuntien yhdistymiset vuosina 2009–2011 sekä yhdistymistä koskevat tekeillä olevat selvitykset on kuvattu oheisessa kartassa.



Lähde: Valtionvarainministeriön kuntaosasto 22.5.2008

Mitä tulee yhteistoimintaan viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamisessa eli sopimussyhteistyöhön, isäntäkuntamalliin tai kuntayhtymään palvelujen järjestäjänä, ne ovat kaikki hyviä vaihtoehtoja tavoiteltaessa suurempaa yksikkökokoja. Koska kyse on vapaaehtoisuuteen ja paikalliseen aktiivisuuteen liittyvistä järjestelyistä yhteistoiminnan alueellinen vaihtelu tulee olemaan suurta. Yhteistoimintajärjestelyt voivat purkautua. Erityistä kannustinta, pakotetta tai taloudellista ohjauskeinoa yhteistyön lisäämiseen ei ole. Nähtävissä on, että ilman ulkopuolista, tavoitteista lähtevää ohjausta, pelkkä vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö ei tule johtamaan työryhmän asettamien tavoitteiden saavuttamiseen koko maan tasolla. Paikallisesti muutokset voivat olla tavoitteita tukevia, mutta tasapuolista palvelua eri puolilla maata ei saavuteta.

Henkilökohtainen kuntatasolla tarjottava palvelu on nähty nykymallin vahvuutena. Valtakunnan tasolla kuntien palvelutuotanto kehittyy kohti seudullista palveluntuotantoa. Kuntatasolla tarjottava palvelu tulee jossain muodossa pääsääntöisesti säilymään, mutta vaarana on alueellisen yhdenvertaisuuden heikkeneminen palvelun laadun suhteen. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset käyttävät paljon resursseja asiakkaiden neuvontaan ja tiedottamiseen, joskin alueellisia eroja tässä on. Kokonaisuutena tilanteen voidaan olettaa myös jatkossa säilyvän tältä osin hyvänä. Hallinnon tekniseen toimivuuteen ja toimintavarmuuteen liittyy riskejä, johtuen hyvin suuresta paikallisten hallintoyksikköjen määrästä ja niiden pienestä koosta.

Hallintomalli ei mahdollista merkittävää erikoistumista ja tehtävienjakoa. Tähän liittyen ammattitaitoisen henkilökunnan saatavuus lähivuosina eläkkeelle jäävien kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten tilalle voi muodostua todelliseksi ongelmaksi pidemmällä aikavälillä kun yli neljäsosa nykyisistä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisista jää eläkkeelle vuoteen 2015 mennessä. Sijaisuusjärjestelyissä on puutteita. Usein tehtäviä lähes yksin hoitavalla maaseutuelinkeinoviranomaisella ei ole ammattitaitoa tukevaa työyhteisöä tukena. Työhön liittyy kausiluonteisia työhuippuja. Palkkataso suhteessa vaadittuun tieto-taitoon on alhainen. Edellä sanotut tekijät heikentävät työvoiman saatavuutta.

Toisaalta nykyisistä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisista selkeä enemmistö pitää kuntaa tai kuntien yhteenliittymää toivottavana järjestämistahona, josta voidaan päätellä nykyisten viranhaltijoiden sitoutuvan myös jatkossa toimimaan nykyisessä organisaatiossa. Maaseutuhallinto on kuitenkin kunnan palvelutuotannossa oma erillinen kokonaisuutensa, jota kunnan johto ei aina tunne kovin hyvin. Tämä voi näkyä työvoiman saatavuudessa ja henkilöstön kehittämiseen kohdistuvissa toimissa.

Kuntien maataloushallinnossa työskentelevien henkilöiden määrä ei useissa kunnissa ole riittävä tehtävien eriyttämiseksi. Toisaalta jo nyt yhteistyön avulla tehtävien eriyttäminen on saatu toteutetuksi melko hyvin. Ongelmalliseksi muodostuu kuitenkin se, ettei hallintomalli anna maksajavirastolle ja ministeriölle keinoja puuttua ongelmiin. Informaatio-ohjaus on mahdollista, mutta muutoin kunnat hoitavat tehtävää itsehallintonsa puitteissa ja päättävät itsenäisesti taloutensa ja hallintonsa järjestämisestä. Toisin sanoen jos viranomaisen toiminnassa on puutteita, ei ole keinoja reagoida tähän nopeasti, eikä kuntaa velvoittavasti.

Ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä ei tue asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Rahoitusjärjestelmä ei ole läpinäkyvä, eikä kehittämistä tukeva. Rahoituksen määrä asukasmäärältään pienissä, mutta tilalukumäärältään suurissa kunnissa ei ole riittävä. Toiminnassa on tehottomuutta, sillä erot kuntien välillä ovat suuria (esim. hakemusten määrä/henkilötyövuosi -suhde). Ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä ei kannusta tuottavuuden lisäämiseen tai toiminnan kehittämiseen.

#### **5.1.4 Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden käyttöönottamisen**

Kuntien ja valtion yhdessä hoitamien viranomaistehtävien osalta voidaan yhtenä vaihtoehtona pitää lainsäädännöllä tapahtuvan ohjauksen tehostamista. Ohjaus kohdistuisi tehtävien organisointiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että säädettäisiin erityisestä yhteistoimintavelvoitteesta kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävien hoitamisessa<sup>17</sup>. Kuntia ohjattaisiin lainsäädäntöteitse tehtävien hoidon järjestämiseen suuremmissa yksiköissä esimerkiksi *määrittelemällä tukihallinnon asiakkaiden (tilojen) vähimmäismäärä*, joka kunnan tai yhteistoimintayksikön toimialueella on vähintään oltava. Toinen yhteistoimintaa määrittävä tekijä voisi olla *tukihallinnon tehtävissä toimivien henkilöiden lukumäärä* ottaen huomioon henkilöstön poistuma lähivuosina. Ensimmäisen tekijän tavoitteena on ohjata tehtävien hoitamista tarkoituksenmukaisella tavalla ottaen huomioon tukihallinnon asiakkaiden lukumäärän vähentyminen. Toisen tekijän tavoitteena olisi varmistaa tehtävien hoitamisen riittävä eriyttäminen

---

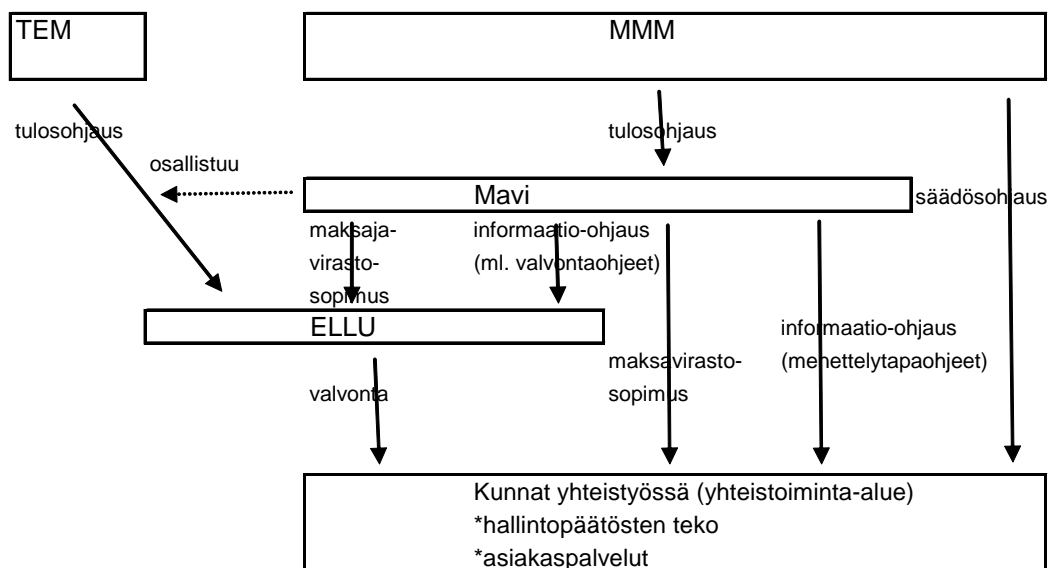
<sup>17</sup> Kuntien itsehallinnon ei ole katsottu estävän yhteistoimintavelvoitteesta säätämistä. Pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioitaessa perustuslakivaliokunta (PeVL 32/2001 vp., PeVL 65/2002 vp. ja PeVL 37/2006 vp.) on kiinnittänyt huomiota erityisesti tehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen, järjestelyn vaikutuksiin kuntien yleisen toimialan kannalta sekä siihen, ettei yhteistoiminnassa noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolista määräysvaltaa eikä poista kansanvaltaisuusperiaatteen nojalla suojattua päätösvallan kuulumista kuntalaisten valitsemille toimielimille. Myös yhteistoiminnan organisointitapaa on voitu ohjata erityislainsäädännöllä.

ja henkilöstön erikoistuminen tukihallinnon tehtäviin sekä osaamisen siirtyminen tilanteissa, joissa tehtävää hoitava henkilö vaihtuu.

Ympäristöterveydenhuollon valvonnassa käyttöön otettavan mallin mukaisesti *yhteistoiminta-alueiden määrää* voitaisiin rajoittaa ja antaa *valtioneuvostolle mahdollisuus päättää kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen* siinä tapauksessa, että kunta ei ole määrääjässä liittynyt yhteistoiminta-alueeseen. Yhteistoiminta-alueiden määrän tulisi mahdollistaa maksajavirastosopimusten laatimisen yhteistoiminta-alueella viljelijätukihallinnon tehtäviä hoitavan yksikön (yhteistoimintayksikkö) kanssa. Myös yhteistoiminnan organisoinnissa käytettäviä vaihtoehtoja voitaisiin rajata esimerkiksi isäntäkuntamalliin tai kuntayhtymään ja edellyttää, että yhteistoimintayksikkö hoitaa kaikkia viljelijätukihallinnon tehtäviä. Jos yhteistoiminnan organisointitapaa ei pidetä tarpeellisenä lainsäädäntöteitse rajoittaa, organisointitapa kuuluisi kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti kuntien päätösvaltaan. Käytettävissä olisivat kuntalaissa säädetyt yhteistoiminnan muodot sekä avustavien asiakaspalvelutehtävien osalta osallistuminen julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa säädettyyn yhteispalveluiden tuotantoon.

Yhteistoimintavelvoite koskisi sekä *varsinaista hallintopäätöksen tekoa* että *asiakaspalvelutehtäviä*. Yhteistoimintavelvoitteen määräytymiseen vaikuttavat tekijät eivät sellaisenaan ota huomioon harvaanasuttujen maaseutualueiden ongelmia ja palveluiden saatavuuden turvaamista näillä alueilla. Esimerkiksi Lapissa ja Kainuussa tilalukumäärään ja tukihallinnon tehtäviä hoitavan henkilöstön määrään perustuva yhteistoimintavaatimus on ongelma, joten yhteistoimintavelvoitteen soveltamiseen olisi tehtävä erittäin harvaan asuttuja alueita koskeva poikkeus. Tukihallinnon asiakkaiden ja tukihallinnon henkilöstön lukumäärään perustuvista yhteistoimintavelvoitteista voisi poiketa sillä perusteella, että etäisyys lähimpään tukihallinnon tehtäviä hoitavaan kuntaan tai kuntien yhteistoimintayksikköön ylittää tietyn kilometrimäärän. Mahdollisuus yhteistoimintavelvoitteesta poikkeamiseen koskisi ainoastaan asiakaspalvelutehtäviä. Asiakaspalvelutehtävien hoitamisen voisi organisoida kunnan oman paikallisen toimipisteen tai yhteispalvelupisteen avulla.

Kaavio 2. Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden käyttöönoton





## Vaihtoehtojen arviointia

Vaihtoehto mahdollistaisi viranomaistehtävien hoitamisen nykyistä huomattavasti suuremmissa yksiköissä, mikä puolestaan tukisi tehtävien eriyttämistä, sijaisuusjärjestelyiden hoitamista sekä henkilöstön erikoistumista tukihallinnon tehtäviin. Yhteistyöllä saavutettaisiin synergiaetuja viranomaistehtävien hoitamisen lisäksi esimerkiksi asiakkaille suunnatussa tiedotuksessa ja koulutuksessa.

Se, miten tehtävien hoito suuremmissa yksiköissä vaikuttaa henkilökohtaisen palvelun saatavuuteen, olisi riippuvainen paikallisista ratkaisuista, kuten tähänkin asti. Paikallisia palveluja voitaisiin tarjota edelleen, jos näin halutaan. Avustavien asiakaspalveluiden hoitamisessa voitaisiin hyödyntää yhteispalvelupisteitä tai kunnan paikallisia toimipisteitä. Jos vaadittu yhteistoimintayksikön koko ei ole kovin suuri, eivät palvelut, vaikka niitä olisikin saatavissa vain yhdessä pisteessä, etäänny kovin kauas.

Suurempien yksikköjen myötä alueellinen yhdenvertaisuus ja palvelun tasapuolisuus paranee. Suurempi yksikkökoko edistää myös hallinnon teknisen toimivuuden ja toimintavarmuuden hallintaa. Näin sen vuoksi että myös tehtävien hoitamisen teknisten tukipalveluiden resursointi kasvaa ja erilaiset sijaisuusjärjestelyt voidaan hoitaa ilman katkoksia toiminnassa.

Yhteisön lainsäädännön asettamien vaatimusten kannalta järjestely edistää tehtävien hyväksyttyä suorittamista. Tehtävien eriyttäminen toteutuu. Suuremmassa työyhteisössä sijaisuusketjut toimivat, mikä tekee työyhteisöstä houkuttelevamman ja osaamisen siirtyminen muutostilanteissa voidaan paremmin taata. Jos yhteistoiminta-alueiden määrä saadaan riittävän pieneksi, maksajavirastosopimusten tekeminen yksiköiden kanssa on mahdollista.

Rahoituksen mitoitus vastaa resurssitarvetta paremmin, sillä suurempi yksikkökoko lisää tuottavuutta. Toiminnan kehittäminen on helpompaa. Järjestelmä ei kuitenkaan mahdollista varsinaista rahoitukseen sidottua toiminnan ohjausta.

Pelkkä tehtävien organisoinnin lakisääteisen ohjauksen tiukentaminen ei kuitenkaan kannusta. Jos palvelun ja viranomaistoiminnan tasoa pyritään nostamaan asettamalla yhteistoimintayksikölle kokovaatimuksia, ilman että järjestelyyn sisältyy kannustinta, voidaan kysyä, johtaako se pikemminkin palvelun laadun alenemiseen kun toiminnan kehittämiseen. Rahoitusjärjestelmä ei tue kuntien omaehtoista toiminnan tuottavuuden lisäämistä.

Ohjausjärjestelmä ei myöskään anna keskushallinnolle uusia keinoja puuttua ongelmiin. Vaihtoehto ei sisällä mahdollisuutta välittömään hallinnolliseen ohjaukseen (tulosohtaus tai muu hallinnollinen ohjaus). Järjestelmä ei tuo sitovaa määräysvaltaa suhteessa tehtävien hoidon yksityiskohtiin, vain organisaatorakenteeseen. Kunta järjestää viljelijätukihallinnon tehtävät edelleen kunnallisen itsehallintonsa piirissä. Henkilöstön saatavuuteen ja kehittämiseen vaikuttavat toimenpiteet ovat yksin kunnan ratkaistavissa. Hallintomallin ohjaus on toimiva vain niin kauan kuin ongelmia ei ole.

Vaihtoehtoa tarkemmin selvitettäessä tulisi tarkastella lakisääteiselle yhteistoiminnalle asetettavia vaatimuksia (tilojen lukumäärä, henkilöstön lukumäärä, ammattitaitovaatimukset, tehtävänkuva sekä yhteistoiminta-alueiden määrä) sekä mahdollisuuksia säätää kunnallisen itsehallinnon estämättä toimenpiteistä, joita kuntaan voidaan kohdistaa, jos se ei noudata tehtävien organisointia ja hoitamista koskevaa ohjausta.

### 5.1.5 Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden käyttöönottamisen ja kannustinjärjestelmän käyttöönottamisen

Nykyinen rahoitusmalli on saanut kuntien taholta osakseen kritiikkiä. Koska valtionosuus ei ole sidoksissa tehtävien määrään, maaseutuvaltaiset, kenties parempaa palvelua tarjoamaan pyrkivät kunnat joutuvat rahoittamaan toimintaa osin verotulorahoituksen turvin. Kunnille maksettavan

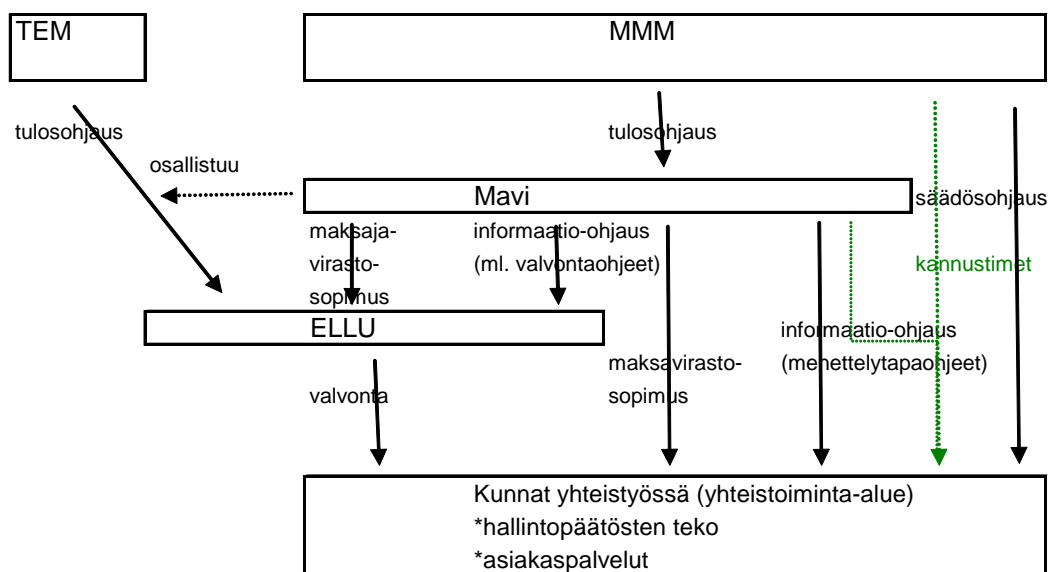
korvauksen määrittelemisen esimerkiksi tilojen ja henkilöstön lukumäärän perusteella ottaisi huomattavasti paremmin huomioon työmäärän.

Rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää ollaan parhaillaan uudistamassa. Mikäli järjestelmän uudistaminen ei tule olemaan sen suuntainen, että se ottaisi huomioon määrältään vähäisten tehtävien suhteellisen resurssitarpeen, tulisi kuntahallintoon perustuvana vaihtoehtona selvittää, olisiko mahdollista ottaa käyttöön muita taloudellisia kannustimia.

Tässä vaihtoehdossa kuntia ohjattaisiin lakisääteiseen yhteistoimintaan kappaleessa 5.1.4 esitetyllä tavalla. Lisäksi kannustimena voitaisiin ottaa käyttöön esimerkiksi harkinnanvaraisen kehittämisavustuksen myöntäminen kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten tehtäviä hoitavien yksiköiden prosessien ja hyvien käytäntöjen kehittämistä sekä toiminnan tuottavuuden kasvattamista koskeviin hankkeisiin (*erityisavustus*) tai määräaikaisen lisäresurssin (*yleisavustus*) myöntäminen kunnille, jotka siirtävät toiminnan merkittävästi vähimmäisvaatimusta suurempaan hallintoyksikköön. Kehittämisavustuksen kohteena olevien pilottihankkeiden tuloksia voitaisiin hyödyntää koko maassa.

Kysymys olisi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan erityisestä tukitoimenpiteestä, joka tukisi myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen tuottavuutta ja palvelurakenteen kehittämisen tavoitteita.

Kaavio 3. Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden käyttöönoton ja kannustinjärjestelmän käyttöönoton



## Vaihtoehdon arviointia

Verrattuna luvussa 5.1.4 kuvattuun vaihtoehtoon, tämä vaihtoehto sisältää lisäksi toiminnan tuottavuutta, kustannustehokkuutta ja toiminnan kehittämistä tukevia elementtejä. Parhaimmillaan toimet voivat johtaa lähes kaikkia tavoitteita tukeviin muutoksiin toiminnassa. Koska kehittämistoimet perustuvat vapaaehtoisuuteen, tulokset voivat tulla toimintakäytännöiksi ainoastaan osassa maata. Jos toimien kautta maataloushallinnon kustannukset kunnissa alenevat, estettä näiden käytäntöjen laajemmalle hyödyntämiselle ei pitäisi olla. Toisaalta kehittämistoimenpiteiden käyttöönoton taloudellisen tuen kannustamana tai tätä ilman perustuisi kuntien vapaaehtoisuuteen.

Vaihtoehto ei sisällä mahdollisuutta välittömään hallinnolliseen ohjaukseen (tulosohjaus, muu hallinnollinen ohjaus). Sitova määräysvalta suhteessa tehtäviä hoitavaan puuttuu. Vaihtoehto

antaa mahdollisuuksia tehtävien hoidon organisoinnin ohjaukseen taloudellisen kannustimen muodossa. Yleisavustuksen myöntämiseen voi liittyä määrätynlainen toiminnan tulosohjauksen elementti. Kysymys olisi kuitenkin vain osan, uudistuksiin ryhtyneiden kuntien yhteistoimintayksiköiden ohjauksesta. Erityisavustuksiin ei sinänsä ole perinteisesti liitetty toiminnan ohjausta, vaan paremminkin hankkeen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisen seuranta.

Jos ehdotetut toimet otetaan käyttöön, tarkoitusta varten olisi varattava valtion talousarviossa määräraha. Tämä merkitsisi valtion menojen kasvua. Kokonaistaloudellisesti toimet ovat kuitenkin perusteltuja. Ne tukisivat myös valtion tuottavuusohjelman tavoitteiden saavuttamista.

Myös tätä vaihtoehtoa tarkemmin selvitettäessä tulisi tarkastella lakisääteisen yhteistoiminnan yksityiskohtia ja sitovan ohjausmallin kehittämismahdollisuuksia kappaleessa 5.1.4 esitetyllä tavalla. Lisäksi tulee selvittää, onko valtion talouden näkökulmasta mahdollista myöntää avustusta edellä mainittuihin tarkoituksiin.

## **5.2 TE-keskuksiin ja uudistuvaan aluehallintoon perustuvat vaihtoehdot**

Työvoima- ja elinkeinokeskukset ovat työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimivia valtion aluehallinnon viranomaisia. Keskuksia on 15, ja ne toimivat yhden tai useamman maakunnan liiton toimialueella: Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Kaakkois-Suomen, Keski-Suomen, Hämeen, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan, Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin työvoima- ja elinkeinokeskukset. Keskusten alaisuudessa toimivat valtion paikallishallintoon kuuluvat työvoimatoimistot.

Keskusten tehtävänä on edistää yritystoiminnan edellytyksiä, yritysten toiminnan kehittämistä erityisesti teknologian ja kansainvälistymisen näkökulmasta sekä työmarkkinoiden toimivuutta ja työllisyyttä. Lisäksi keskusten tehtäviin kuuluvat maatilatalouden ja kalatalouden sekä niihin liittyvien elinkeinojen edistäminen sekä maatalouslainsäädännön noudattamisen valvontatehtävät. Keskukset tuottavat palveluja hallinnon ulkopuolisille rahoituspäätösten sekä asiantuntijapalveluiden muodossa. Lisäksi ne ohjaavat ja valvovat työvoimatoimistojen sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten toimintaa toimialaansa liittyvissä tehtävissä.

### **5.2.1 Työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuhallinnon tehtävät, tehtävien hoidon ohjaus ja rahoitus sekä aluehallinnon uudistamisen vaikutukset**

Työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastot vastaavat maaseudun kehittämisen yritystukien (maaseudun yritysten käynnistys-, kehittämis- ja investointituet) sekä maaseudun kehittämisen hanketukien (koulutushanketuet, yleishyödyllisten investointien tuet sekä maaseudun kehittämishankkeiden tuet) alueellisesta toimeenpanosta eli tukea koskevan päätöksenteon valmistelusta ja asioiden ratkaisemisesta. Päätöksenteon valmisteluun liittyy tuen saajan valvonta osana tuen myöntämisen ja maksamisen valmistelua.

Maatilatalouden tuista työvoima- ja elinkeinokeskusten tehtäviin kuuluvat maatalouden rakennetukien (maatalouden investointituet ja nuoren viljelijän aloitustuki sekä vastaavat porotalouden ja luontaiselinkeinojen tuet) ohella kolttalain mukaiset tuet. Maatalouden suorien tukien osalta työvoima- ja elinkeinokeskukset vastaavat maatalouden ympäristötuen erityistukitoimenpiteiden ja ei-tuotannollisten investointien tuen sekä eräiden viljelijätukien kuten puutarhatalouden kansallisten tukien alueellisesta toimeenpanosta. Työvoima- ja elinkeinokeskukset vastaavat keskusten sekä kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisten hallinnoimien viljelijätukien valvonnasta. Ne voivat tarjota suoraan tuen saajille maatalouden tukia koskevaa neuvontaa ja koulutusta. Lisäksi työvoima- ja elinkeinokeskukset ohjaavat neuvonnan ja koulutuksen kautta sekä valvovat kuntatarkastuksin kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisten

toimintaa. Liitteenä 5 on luettelo työvoima- ja elinkeinokeskusten maatilatalouden tukiin ja maatalouden tuotantokiintiöihin liittyvistä tehtävistä.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten toimintaa ohjataan hallinnollisen ohjauksen keinoin (tulosohjaus ja muu hallinnollinen ohjaus). Tämän lisäksi keskuksiin kohdistuu säädösohjausta, joka tapahtuu lainsäädännön ja Maaseutuviraston yleissitovien määräysten kautta. Tulosohjaus perustuu hallinnonalakohtaisiin tulostavoitteisiin, jotka johdetaan hallitusohjelmasta ja hallituksen strategia-asiakirjasta, toimialan kannalta keskeisten politiikkalohkojen tavoitteista sekä valtion talousarvion määräyksistä. Tulostavoitteiden asettaminen ja tarkastelu tapahtuu toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden sekä toimintaan käytettävissä olevien henkilöresurssien tasolla. Hallinnonalan tulostavoitteista johdetaan keskusten yhteiset tulostavoitteet sekä keskuskohtaiset tulossopimukset.

Tulossopimukset neuvotellaan jatkossa työ- ja elinkeinoministeriön johdolla. Maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö, Tekes, Elintarviketurvallisuusvirasto (EVIRA) ja Maaseutuvirasto osallistuvat tulostavoitteiden asettamiseen ja tulossopimusneuvotteluihin sekä allekirjoittavat osaltaan tulossopimuksen. Tulostavoitteiden asettaminen tapahtuu esimerkiksi tukipäätösten tai myönnetyn rahoituksen määrää/htv, aloittaneiden yritysten tai työllistyneiden määrää, palveluiden saatavuutta ja laatua koskevien kriteerien avulla. Tulostavoitteet ja kriteerit kohdistuvat vaihtelevasti eri hallinnonalojen tehtäviin. Niihin ei sisälly esimerkiksi viljelijätukia koskevia tavoitteita. Valvontaan liittyviä tavoitteita on toisaalta asetettu varsinaisen tulosohjausprosessin ulkopuolella. Tulossopimuksen toteutumista seurataan toiminnan sisäisen ja ulkoisen arvioinnin, tulosten raportoinnin ja sisäisen laskentatoimen tuottamien tietojen avulla niin keskusten sisäisen valvonnan kuin tulosohjaukseen osallistuvien virastojen toimesta.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten tehtävien hoitamiseen tarvittavat toimintamenomäärärahat on budjetoitu valtion talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan. Määrärahat jaetaan alueille keskuskohtaisesti, eikä niitä osoiteta tietyn hallinnonalan tehtävien hoitamiseen. Myöskään tulosohjauksen yhteydessä resursseja ei kohdisteta tietyn tehtävän hoitamiseen. Tukien myöntämiseen tarvittavat myöntämisvaltuudet tai määrärahakiintiöt jaetaan substanssiministeriöstä käsin. Sama koskee maaseudun kehittämisohjelmaan liittyvien tehtävien hoitamiseen käytettävää teknistä apua. Teknisen avun osalta maa- ja metsäministeriö voi ohjata rahoituksen käyttöä teknisen avun käyttösuunnitelman kautta ja varojen jakoa koskevin hallintopäätöksin.

Tulosohjauksen lisäksi ministeriöt ja virastot ovat oman toimialansa tehtävien osalta ohjanneet työvoima- ja elinkeinokeskusten toimintaa hallinnollisten määräysten ja ohjeiden, neuvonnan, koulutuksen sekä tukien hallinnoinnin valvonnan kautta (substanssiohjaus). Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa toimintaa yleishallinnollisen ohjauksen lisäksi oman toimialansa tehtävien hoitamisessa. Maa- ja metsätalousministeriö sekä Maaseutuvirasto puolestaan ohjaavat keskuksia sen mukaan kuin ohjaustoimivalta jakaantuu niiden välillä kansallisen lainsäädännön mukaan. Erityisenä ohjauksen muotona toimivat lisäksi yhteisön lainsäädäntöön perustuvat, Maaseutuviraston ja keskusten väliset maksajavirastosopimukset, joiden keskeisenä sisältönä on määritellä keskusten hallinnon rakenteille ja prosesseille maksajavirastoa koskevista säännöksistä aiheutuvat vaatimukset. Maksajavirastosopimuksilla ohjataan myös kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisille suunnatun koulutuksen järjestämistä. Eräänlaista ohjausta harjoitetaan myös Maaseutuviraston ylläpitämien tietojärjestelmien (tukisovellusten) avulla, joissa tukipäätöksen tekoa ohjataan teknisten ratkaisujen kautta.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksia koskevaa lainsäädäntöä ollaan uudistamassa. Kysymys on pääosin työ- ja elinkeinoministeriön perustamisesta aiheutuvista muutoksista. Palvelurakenteeseen liittyvänä muutoksena työvoimatoimistojen toimialaa kehitetään. Tarkoituksena on, että työ- ja elinkeinotoimistot hoitaisivat työhallinnon tehtävien lisäksi myös yrityspalveluihin liittyvää neuvontaa. Toimistojen toimiala vastaisi keskusten toimialaa lukuun ottamatta maaseudun kehittämiseen ja energia-asioihin liittyviä tehtäviä. Keskusten ja niiden alaisen paikallishallinnon uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2008. Sen sijaan merkittävämmät aluehallinnon

uudistukset toteutetaan Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) yhteydessä, ja niiden on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2010.

Aluehallinnon uudistamishankkeen myötä nykyisin työvoima- ja elinkeinokeskuksissa hoidettavia maatalouden ja maaseudun tukia koskevia tehtäviä hoitaisivat Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskukset. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisessa nykyisin hoidettavat viljelijätukihallinnon tehtävät soveltuisivat siten Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskusten toimialaan. Keskusten toimialuejakoa koskevaa päätöstä ei ole vielä tehty. Todennäköisesti toimialuejako noudattelee edelleen maakuntajakoa ja keskus toimii yhden tai useamman maakunnan alueella. Myöskään keskusten alaisuudessa toimivien, kehittämistehtäviä hoitavien paikallishallinnon viranomaisten tehtäviä tai muuta palvelurakenteen organisointia koskevia päätöksiä ei ole tehty, vaan ne jäävät uudistamishankkeen jatkotyön varaan.

Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskusten toiminnan rahoitus muistuttaa nykyisin käytössä olevaa menettelyä, mutta koordinoivana ministeriönä toimivan työ- ja elinkeinoministeriön asemaa toiminnan kokonaisvaltaisessa yhteensovittamisessa vahvistetaan. Toimintamenomäärärahat budjetoidaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan ja substanssimäärärahat asianomaisen ministeriön pääluokkaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa toimintamenomäärärahojen osalta yhteisen talousarvioehdotuksen valmistelusta ja siihen liittyvästä keskuskohtaisten esitysten koordinoinnista. Varojen jako keskuksille tapahtuu nykyisen mallin mukaan.

Strateginen tulosohtaus ja toiminnallinen tulosohtaus erotetaan toisistaan. Jatkossa substanssiministeriöt ja -virastot voivat osaltaan asettaa yksityiskohtaisia tulostavoitteita strategisesta tulosohtauksesta osittain erillisessä menettelyssä. Keskusten kanssa laaditaan *vuosittain toiminnalliset tulossopimukset*, jotka neuvottelevat ja allekirjoittavat ohjaava ministeriö tai keskusvirasto ja keskus. Toiminnallisiin tulossopimuksiin voidaan ottaa hallinnonalan tehtävien hoitamista koskevia tulostavoitteita sekä vaikuttaa substanssimäärärahojen kohdistamiseen. Toiminnallisten tulossopimusten käyttöön ottaminen edistää ministeriöiden ja virastojen mahdollisuuksia osaltaan ohjata keskuksia niiden hoitaessa asianomaisen toimialan tehtäviä. Toiminnallisiin tulossopimuksiin ei kuitenkaan edelleenkään liittyisi substanssiministeriöiden mahdollisuutta vaikuttaa toimintamenomäärärahojen käyttöön oman hallinnon alansa tehtävien hoitamisessa.

Kaiken kaikkiaan aluehallinnon uudistus merkitsee tehtävien keskittämistä suurempiin kokonaisuuksiin. Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskusten hoitamien tehtävien kirjo on laaja ja samalla ohjaavien viranomaisten määrä lisääntyy. Tämä tarkoittaa todennäköisesti sitä, että viljelijätukihallinnon tehtävät kilpailevat toimintamenoista entistä suuremman ja heterogeenisemmän tehtäväjoukon kanssa. Resursointi on riippuvainen alueellisista ratkaisuista ja painotuksista. Toiminnallinen tulossopimus antaa jonkin verran uusia mahdollisuuksia yksityiskohtaisempaan toiminnan tuloksellisuuden ja laadun ohjaukseen. Keskusten alaisuudessa toimivien paikallisviranomaisten tehtävien järjestämisestä tai muusta palvelurakenteen kehityksestä ei tässä vaiheessa ole tietoa, joten tältä osin vaihtoehtojen kuvauksessa ja arvioinnissa lähdetään nykyisestä palvelurakenteesta sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämisestä käytettävissä olevista tiedoista.

## **5.2.2 Uudistuvaan aluehallintoon perustuvat vaihtoehdot viljelijätukihallinnon tehtävien osalta**

Uudistuvaan aluehallintoon perustuvia vaihtoehtoja esitettäessä lähdetään siitä, että viljelijätukihallinnon tehtävät sijoitettaisiin olemassa olevaan valtion aluehallinnon viranomaiseen, joka hoitaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukia koskevia tehtäviä. Viljelijätukihallinnon tehtävät eivät välittömästi liity aluekehityksen edistämiseen, eivätkä sisälly kuntahallintoon kuuluvien maakuntien liittojen ohjelmatyön, rahoituksen ja yhteensovittamistehtävän piiriin. Näin ollen niiden siirtämistä maakuntien liitoille ei tutkita vaihtoehtona.

Aluehallintoon perustuvat vaihtoehdot merkitsevät tehtävien hoidon järjestämisvastuun siirtämistä aluehallinnon viranomaiselle ja niiden hoitamiseen liittyvän rahoituksen siirtämistä valtiolle. Tämä edellyttää tehtävien hoidon kustannuksia vastaavan vähennyksen tekemistä kunnille maksattavaan yleiseen valtionosuuteen. Siltä osin kuin kysymys on hallinnon rahoituksesta, oletetaan, että rahoitusosuus siirtyisi valtion talousarviossa uuden aluehallintoviranomaisen toimintamäärärahoihin, jotka sisältyvät työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan.

Seuraavassa esitetään aluehallintoon perustuvina vaihtoehtoina viljelijätukihallinnon tehtävien järjestämisvastuun ja tehtävien suorittamisen siirtoa uudelle aluehallinnon viranomaiselle (alueviranomaismalli) tai tehtävien järjestämisvastuun siirtoa uudelle aluehallintoviranomaiselle siten, että kunta tai kuntayhtymä hoitaisi toimeksiantosopimuksen perusteella asiakaspalvelutehtäviä (yhdistelmämalli). Ensin mainitussa vaihtoehdossa hallintopäätöksen teko tapahtuisi aluetasolla, asiakaspalveluiden tarjonnan tapahtuessa seutu- tai paikallistasolla. Jälkimmäinen vaihtoehto toimisi vastaavasti. Vaihtoehtojen kuvaus ja arviointi perustuu oletuksille, jotka koskevat aluehallinnon uudistamisen toteutumista hankkeen väliraportissa esitetyllä tavalla.

### 5.2.3 Tehtävien siirto uudelle aluehallinnon viranomaiselle (alueviranomaismalli)

Tässä vaihtoehdossa on kyse niin hallintopäätöksentekoa kuin asiakaspalveluita sisältävien viljelijätukihallinnon tehtävien hoidon järjestämisvastuun siirtämisestä uudelle aluehallinnon viranomaiselle. Uusi aluehallinnon viranomainen voisi päättää *tehtävien hoidon järjestämisestä* lainsäädännön, työ- ja elinkeinoministeriön siihen kohdistaman yleishallinnollisen ohjauksen (mukaan lukien resurssiohjaus) sekä Maaseutuviraston toiminnallisen tulosohtauksen ja muun hallinnollisen ohjauksen puitteissa (informaatio-ohjaus, maksajavirastosopimukset ja tietojärjestelmien avulla tapahtuva ohjaus). Viljelijätukiin liittyvien tehtävien hoidon järjestämisestä koskevat erityiset vaatimukset seuraisivat tässä vaihtoehdossa maksajavirastosopimuksista. Lisäksi Maaseutuvirasto voisi toiminnallisen tulossopimuksen avulla ohjata tehtävien hoidon tuloksellisuutta ja laatua sekä tehtävien hoidon järjestämisen yksityiskohtia varsinaisen resurssiohtauksen tapahtuessa työ- ja elinkeinoministeriön kautta.

Uusi aluehallintoviranomainen voi käyttää viljelijätukihallinnon tehtävien suorittamiseen yleensäkin niiden käytössä olevia keinoja; tehtävien hoitamista omassa organisaatiossa, kumppanuuteen perustuvien tuotantotapojen avulla tai tilaaja-tuottajamallia hyödyntäen. Hallintopäätöksentekoa ja sen valmistelua sisältävät tehtävät hoidettaisiin aluehallintoviranomaisen organisaatiossa virkamiesten toimesta. Sen sijaan viljelijätukiin liittyviin viranomaistehtäviin kuuluvat asiakaspalvelut voitaisiin organisoida vaihtoehtoisesti seudullisten yrityspalveluiden tai valtion ja kunnan viranomaisten yhteis palvelupisteistä käsin.

Avustavat asiakaspalvelut voitaisiin tuottaa valtion ja kuntien viranomaisten yhteis palvelupisteissä tai organisoida keskustun alaisuudessa toimivien, työ- ja elinkeinotoimistoja vastaavien paikallishallinnon viranomaisten yhteyteen joko suoraan lakisääteisenä tehtävänä tai kehittämällä toimistojen asemaa yhteis palvelupisteinä. Asiantuntijapalvelu voitaisiin organisoida useilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Asiakaspalvelun järjestäminen keskitetyn puhelinneuvonnan ja sähköisen neuvontapalvelun avulla olisivat käytettävissä myös keskitettäessä päätöksenteko uusiin aluehallintoviranomaisiin. Asiantuntijapalveluiden tuottamisessa voitaisiin hyödyntää seudullisia yrityspalvelupisteitä tai tilaaja-tuottajamallia. Varsinaiseen viranomaistehtävään liittyvien asiantuntijapalveluiden lisäksi viljelijöille voidaan tarjota edellä mainituilla tavoin tuotettuna myös muuta koulutusta ja neuvontaa.

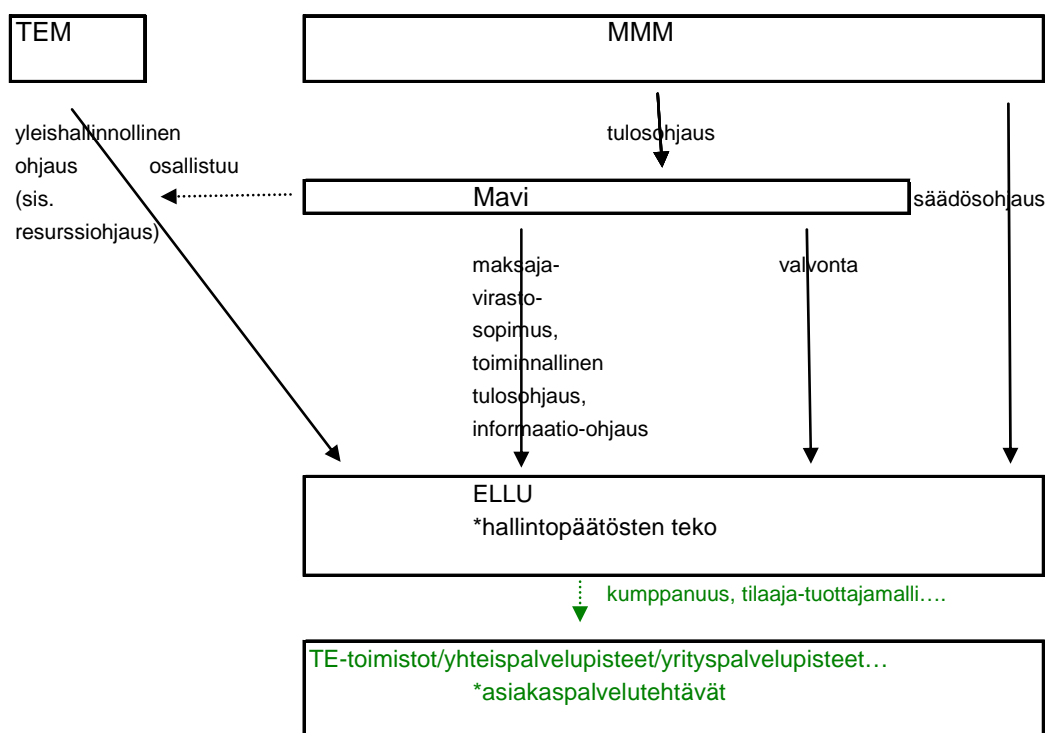
Seudulliset yrityspalvelut muodostavat valtakunnallisen yhteis palveluverkoston, jonka kautta seututasolla kanavoidaan erilaisten yksityisen sektorin kehittämisorganisaatioiden ja viranomaisten tarjoamat neuvonta- ja asiantuntijapalvelut. Ideana on tarjota julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin palveluita samasta toimipisteestä. Niiden kautta voitaisiin tarjota osa viljelijätukihallinnon viranomaistehtäviin liittyvistä asiakaspalveluista.

Seudulliset yrityspalvelut-kumppanuuden kautta tapahtuvaan yhteispalveluiden tuotantoon osallistuvat esimerkiksi kunnat, työvoima- ja elinkeinokeskukset, valtion työhallinnon paikallisviranomaiset, yrittäjien edunvaltajärjestöt, valtion riskirahoitusta tarjoava Finnvera Oyj, ProAgria maaseutukeskukset sekä erilaiset kehittämissyhtiöt. Kumppanit sopivat toimialueesta, seudun yrityspalvelupisteistä, sopimuksen tavoitteista, yhteistyön organisoinnista ja resurssien (palveluksessaan olevien henkilöiden) sijoittamisesta yrityspalvelupisteisiin. Yrityspalvelupisteistä käsin tarjotaan yrityksille neuvontaa, arvioidaan yrityksen palveluntarve, välitetään koulutus- ja konsulttipalveluita sekä annetaan muuta esimerkiksi rahoittajaviranomaisissa asiointiin liittyvää ohjeistusta ja neuvontaa. Rahoitusta tai muuta julkisen palvelun muodossa annettavaa etuutta koskeva päätöksenteko ei tapahdu kumppanuussopimuksen puitteissa yrityspalvelupisteessä, vaan ratkaisut tekee toimivaltainen viranomainen.

Seudullisissa yrityspalveluissa asiakaspalveluita tarjoavat ovat sopimuskumppaneiden palveluksessa. Viranomaisten yhteispalvelupisteissä taas henkilökunta on toimeksisaajan eli asiakaspalvelutehtävät hoitaakseen ottaneen viranomaisen palveluksessa. Lisäksi erona esimerkiksi viranomaisten yhteispalvelupisteisiin on se, että rahoitusta tai muuta etuutta koskeva hakemus tulee vireille vasta sen saavuttua toimivaltaiselle viranomaiselle kun taas viranomaisten yhteispalvelupisteeseen jätetyn asiakirjan katsotaan tulleen vireille kun se on jätetty yhteispalvelupisteeseen. Toisaalta seudullisten yrityspalveluiden palveluvalikoima on laajempi, ja se kattaa myös muiden kuin viranomaisten maatalousyrittäjälle tarjoamat asiantuntijapalvelut.

Viljelijöiden koulutukseen liittyviä palveluita voitaisiin hoitaa tilaaja-tuottajamallia hyödyntäen. Uusi aluehallinnon viranomainen määritteli tuotettavat koulutuspalvelut, ohjaisi koulutusten sisältöä ja laatua, vastaisi koulutuksen laadusta ja saatavuudesta sekä hoitaisi tehtävien hoitamiseen liittyvät sopimusjärjestelyt. Tuottajana voisivat toimia neuvontajärjestöt tai muut maaseudun asiantuntijapalveluita tarjoavat tahot.

Kaavio 4. Tehtävien siirto uudelle aluehallinnon viranomaiselle (alueviranomaismalli)



## Vaihtoehdon arviointia

Vaihtoehto merkitsee viljelijätukia koskevan päätöksenteon siirtämistä paikallistasolta aluehallinnon tasolle. Tuen saajan neuvontaa, koulutusta ja tukia koskevaa muuta tiedonvälitystä voitaisiin

organisoida useilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Asiakaspalveluiden organisoinnin tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava palveluita tuottavan toimialueen kannalta. Seudulliset yrityspalvelupisteet toimivat seututasolla sen sijaan nykyiset yhteispalvelupisteet pääosin paikallistasolla. Työ- ja elinkeinotoimistoja vastaavien paikallistoimistojen toimialuejaosta päättää todennäköisesti uusi alueviranomaisen. Kysymys olisi paikallisen tason toimijoista. Käytettävissä olevat vaihtoehdot huomioon ottaen alueviranomaismalli antaa monipuoliset mahdollisuudet järjestää asiakaspalveluiden tarjoaminen myös paikallistasolla tai seututasolla.

Organisointia koskevista ratkaisuista ja asiakaspalveluiden laadusta vastaisi viime kädessä uusi aluehallintoviranomaisen, joka toimisi tehtävien hoidon osalta Maaseutuviraston ohjauksessa. Tähän ohjaukseen sisältyisi jatkossa nykyisin käytössä olevien ohjauskeinojen lisäksi mahdollisuus asettaa toiminnan tuloksellisuutta ja laatua koskevia tulostavoitteita toiminnallisen tulosopimuksen kautta. Täten palveluiden laatua ja kattavuutta koskevia tavoitteita voitaisiin valtakunnan tasolla yhtenäistää, mutta palveluiden järjestämistavat jäisivät viime kädessä uuden aluehallintoviranomaisen päätettäväksi. Voidaan sanoa, että malli edistää palveluiden tasalaatuisuutta.

Vaihtoehto ei heikentäisi mahdollisuutta henkilökohtaiseen palveluun erilaisia viestintävälineitä hyödyntäen. Yrityspalvelupisteistä, paikallistoimistoista ja/tai yhteispalvelupisteistä tarjottaisiin henkilökohtaista palvelua. Palveluiden asianmukaisuuteen (palvelun tasapuolisuus, viivytyksettömyys ja asianmukaisuus) ja hallinnon tekniseen toimintavarmuuteen nähden malli tarjoaa toiminnallisten tulostavoitteiden asettamisen ja seurannan kautta uusia keinoja puuttua ongelmiin. Kysymys olisi viime kädessä pitkälti aluehallintoviranomaisen resursseista ja niiden allokoinnista eri tehtävien välillä. Varsinainen toimintamenoihin liittyvä ohjaus ei olisi Maaseutuviraston käsissä.

Suuremman yksikkökoon muodossa tehtävien järjestämisvastuun siirto uuteen aluehallintoviranomaiseen edistäisi yhteisön lainsäädännöstä seuraavien vaatimusten täyttämistä. On myös huomattava, että viljelijätukien hallinnosta kokonaisuutena vastaisi organisaatio, jossa joka tapauksessa hoidettaisiin myös muita viljelijää koskevia asioita kuten eräitä maatalouden tulotukia ja maatalouden ympäristötuen erityistukia koskevaa päätöksentekoa sekä maatalouden tulotukiin liittyvää valvontaa. Tämä merkitsee paitsi keskittämisetuja myös kehittämisvaihtoehtoja henkilöstön erikoistumisen ja sijaisuusjärjestelyiden kannalta. Näin ollen organisaatiomalli on henkilökunnan osaamista kehittämistä tukeva ja mahdollistaa tehtävien eriyttämisen.

Verrattuna kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisiin uuden aluehallintoviranomaisen ohjauksen mahdollisuudet ovat vahvemmat. Ne antavat säädösohjauksen ja informaatio-ohjauksen lisäksi mahdollisuuden tulosohtaukseen. Voidaan sanoa, että ohjausjärjestelmä tukee asetettuja tavoitteita. Mitä tulee rahoitukseen, tehtävien hoidon rahoituksen läpinäkyvyys ei lisäännä. Tuottavuushyötyjä voidaan kuitenkin saavuttaa viljelijätukihallinnon tehtäviä keskittämällä ja siirtämällä tehtävien hoidon ohjaus ja valvonta Maaseutuvirastolle. Käytettävissä olevan rahoituksen oikeaan mitoittamiseen on kuitenkin edelleen vaikea vaikuttaa. Maaseutuvirasto ei voisi suoraan vaikuttaa tehtäviin suunnattaviin resursseihin, vaan aluehallintoviranomaisen päättäisi varsin itsenäisesti resurssien allokoinnista eri tehtäväkokonaisuuksien välillä.

Vaihtoehtoa tarkemmin tarkasteltaessa tulisi selvittää keskustan alaisuudessa toimivien paikallistoimistojen sekä seudullisten yrityspalvelupisteiden hyödyntäminen viljelijätukihallinnon asiakaspalveluiden tuotannossa. Vaihtoehtoon liittyy myös tehtävien siirto valtiolle. Näin ollen tarkemman tarkastelun kohteeksi tulisi ottaa tehtävien hoitamisesta valtiolle aiheutuvat kustannukset sekä tähän liittyen muun muassa alueviranomaisen toimialuejakoon perustuva, tehtäviä hoitavien yksiköiden määrä, valtiolle siirtyvä henkilöstö sekä näiden palkkakustannusten sopeuttaminen valtion palkkausjärjestelmään.



#### **5.2.4 Aluehallinnon viranomaisen tehtävän hoidon järjestämisestä vastaavana ja kuntahallinnon yksikkö asiakaspalveluiden tuottajana (yhdistelmämalli)**

Tässä vaihtoehdossa viljelijätukihallinnon tehtävien hoidon järjestämisestä vastaisi uusi aluehallintoviranomaisen. Aluehallintoviranomaisen hoitaisi tukia koskevan hallintopäätöksenteon ja sen valmistelun. Sen sijaan viljelijätukiin liittyvien asiakaspalveluiden järjestämistä ohjattaisiin lakisääteisesti. Niiden tuottamisesta alueellaan vastaisi aluehallintoviranomaisen kanssa tehtävän sopimuksen perusteella kunta tai kuntayhtymä. Kunta tai kuntayhtymä välittäisi tietoa tuen hakemisesta (lomakkeet, ohjeistus), antaisi henkilökohtaista asian vireillepanoa ja tukijärjestelmän sisältöä koskevaa neuvontaa, tarjoaisi mahdollisuuden sähköiseen tukihakuun, ottaisi vastaan hakemukset ja toimittaisi ne edelleen aluehallintoviranomaiselle. Lisäksi kunta tai kuntayhtymä voisi tarjota tuen saajalle tukihakuun liittyvää koulutusta.

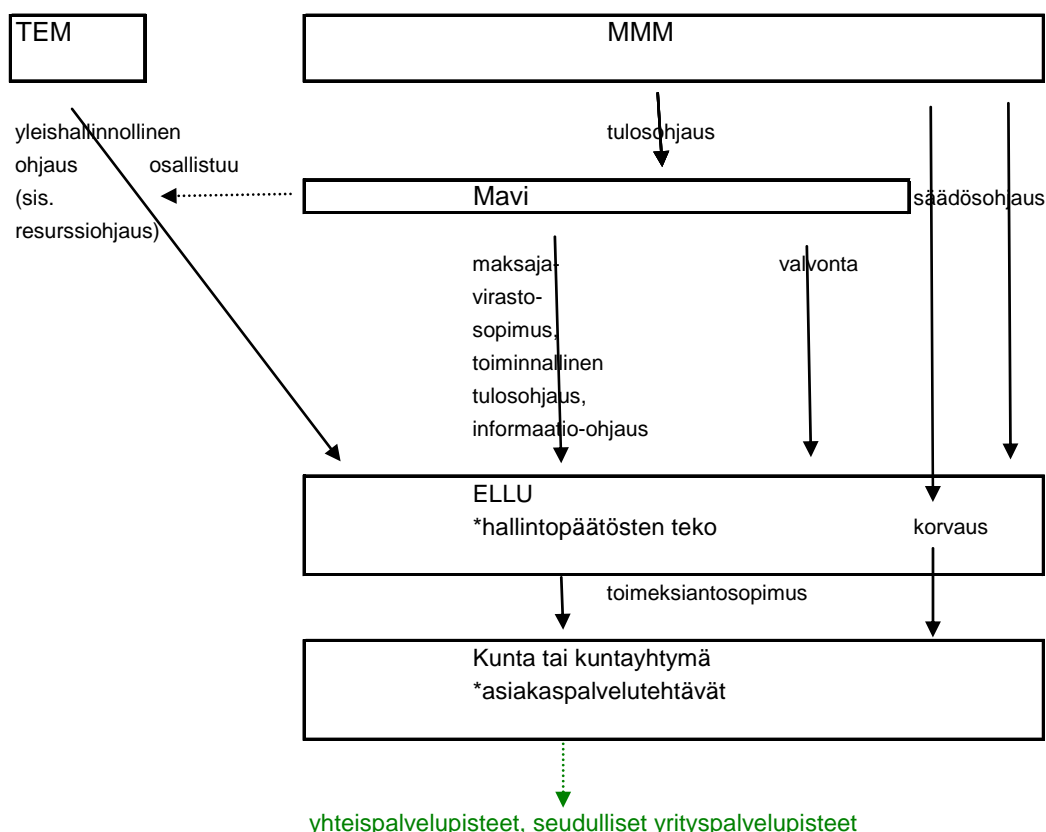
Tässä vaihtoehdossa asiakaspalveluita ei tuotettaisi kunnan itsehallinnon piiriin kuuluvana tehtävänä, vaan kuntalain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimeksiantosopimuksen perusteella. Kysymys on tilaaja-tuottajamallin soveltamisesta asiakaspalveluiden järjestämisessä. Tilaaja-tuottajamallissa tilaaja ohjaa palveluiden järjestämistä, määrittää tarjottavat palvelut, hyväksyy palvelun tuottajat, päättää hankinnasta, rahoittaa järjestelmän ja valvoo järjestelmää. Tuottaja vastaa tuotanto-organisaatiosta, kehittää palvelutuotantoa, kehittää osaamista ja laatua, rahoittaa toimintansa tuotoilla ja huolehtii asiakassuhteesta. Asiakkaan tehtävänä on käyttää palvelua ja antaa palautetta. Tilaaja-tuottajamallia selvitetään tarkemmin jäljempänä kappaleessa 5.3.4.1.

Sopimuskumppanina toimivan kunnan tai kuntayhtymän valitsisi aluehallintoviranomaisen. Kunta tai kuntayhtymä hoitaisi tehtäviä useamman kunnan alueella. Kunta voisi organisoida toiminnan seudullisten yrityspalveluiden tai paikallisten yhteispalvelupisteiden kautta. Jos sopivaa sopimuskumppania ei löydy, aluehallintoviranomaisen olisi organisoitava asiakaspalveluiden hoitaminen jollakin muulla edellisessä vaihtoehdossa kuvatulla tavalla.

Suhteessa aluehallintoviranomaiseen tehtävien hoidon ohjaus ja rahoitus toimisi pääosin kuten edellisessä vaihtoehdossa. Tuottajana toimivalle kuntahallinnon yksikölle maksettaisiin asiakaspalveluiden tuottamisesta korvaus. Korvauksen määräytymisperusteet voisivat vaihdella sen mukaan, millaisesta palvelusta on kyse, paljonko tiloja alueella toimii, mikä on tarjottujen palveluiden määrä tai mitkä ovat palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Jos kunnille maksettava korvaus ohjautuisi aluehallintoviranomaisen toimintamenojen kautta, tehtävien hoitamiseen käytettävissä oleva rahoitus kilpailisi samoista toimintamäärärahoista kuin uuden aluehallintoviranomaiseen laajaan tehtäväkokonaisuuteen sisältyvät muut tehtävät. Maataloushallinnon vaikutusmahdollisuudet riittävien resurssien turvaamiseen olisivat rajalliset. Näin ollen korvaus olisi perusteltua kanavoida erillisen, maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaan osoitetun, aluehallinnon viranomaisille jaettavan määrärahan kautta.

Maaseutuvirasto ohjaisi asiakaspalveluiden järjestämistä osana aluehallintoviranomaisen tulosohjausta ja muuta hallinnollista ohjausta. Viime kädessä tuottajana toimivan kuntahallinnon yksikön ohjaus tapahtuisi toimeksiantosopimuksen perusteella tilaajan toimesta. Tämä edellyttäisi riittävien resurssien varaamista tilaajan tehtävien kuten sopimusneuvotteluiden, sopimusten seurannan ja korvausten suorittamisen hoitamiseen.

Kaavio 5. Aluehallinnon viranomaisen tehtävän hoidon järjestämisestä vastaavana ja kuntahallinnon yksikkö asiakaspalveluiden tuottajana (yhdistelmämalli)



## Vaihtoehtojen arviointia

Myös tämä vaihtoehto merkitsee viljelijätukia koskevan päätöksenteon siirtämistä paikallistasolta aluehallinnon tasolle.

Päätöksentekoa ja sen valmistelua sisältävien tehtävien kohdalla vaikutukset vastaavat edellisessä vaihtoehtossa esitettyä. Erot vaikutusten arvioinnissa koskevat asiakaspalvelutehtäviä, jotka tuottaisi sopimuksen perusteella kunta tai kuntayhtymä. Asiakaspalvelutehtäviin ei sisällytettäisi maksajavirastotehtäviä. Niihin voisi kuitenkin sisältyä hallintoviranomaisen vastuulla hoidettavia tehtäviä.

Asiakaspalveluita tuottavien yksiköiden määrä vähenisi nykyiseen verrattuna ja palvelut tuotettaisiin etäämpänä asiakkaasta seututasolla. Vaihtoehto ei kuitenkaan heikentäisi mahdollisuutta henkilökohtaiseen palveluun erilaisia viestintävälineitä hyödyntäen. Palveluiden saatavuutta ja laatua koskevien tavoitteiden määrittely (virheettömyys ja tekninen toimintavarmuus) tapahtuisivat hajautetusti aluehallinnon toimesta. Hyvän hallinnon takeet toteutuisivat kuten nykyisinkin lainsäädännön sekä viime kädessä virkavastuun, vahingonkorvausvastuun ja muutoksenhaun kautta.

Palvelujen tuottajan valinnasta ja asiakaspalveluiden laadusta vastaisi viime kädessä uusi aluehallintoviranomainen, mutta Maaseutuvirasto voisi asettaa valtakunnallisesti asiakaspalveluiden järjestämisen tuloksellisuutta ja laatua koskevia tulostavoitteita toiminnallisen tulossopimuksen kautta. Täten palveluiden laatua ja kattavuutta koskevia tavoitteita voitaisiin valtakunnan tasolla yhtenäistää, mutta sopimuskumppanin valinta, ohjaus ja seuranta jäisivät viime kädessä uuden aluehallintoviranomaisen päätettäväksi. Voidaan sanoa, että malli edistää palveluiden tasalaatuisuutta, joskin tasalaatuisuus voi riippua rahoituksen mitoituksista.

Palveluiden asianmukaisuuden (palvelun tasapuolisuus, viivytyksettömyys ja asianmukaisuus) sekä hallinnon teknisen toimintavarmuuden kannalta malli tarjoaa sopimukseen perustuvia keinoja puuttua ongelmiin. Asiakaspalveluita hoitava henkilöstö olisi kuntahallinnon yksikön palveluksessa. Tilaaja ohjaisi henkilökunnan ammattitaitovaatimuksia ja osaamisen kehittämistä sopimuksen kautta. Henkilöstö erikoistuisi tuen saajien neuvontaan ja tuen hakua koskevan tiedon (hakemuslomakkeet ja täyttöohjeet) välitykseen. Koska asiakaspalvelutehtävät ovat hyvin kausiluonteisia tehtäviä, haasteeksi voi nousta asiakaspalvelutehtävissä toimivien henkilöiden tehtäväkuvan määrittäminen siten, että riittävän ammattitaidon ja osaamisen ylläpitäminen on mahdollista.

Vaihtoehtoon käytettävyyden edellytyksenä on erillisen rahoituksen varaaminen asiakaspalveluiden järjestämiseen ja korvauksen suorittamiseen kunnalle tai kuntayhtymälle. Asiakaspalvelutehtävien osalta malliin liittyy nykyiseen verrattuna tuottavuushyötyjä siirryttäessä kohti suurempaa yksikkökokoa. Viime kädessä hyötyjen realisoituminen edellyttää kykyä määritellä toimeksiantosopimuksen perusteella maksettava korvaus oikein. Rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyys paranisi. Rahoituksen oikeaan mitoittamiseen voitaisiin valtion toimin vaikuttaa.

Ongelma voi tulla eteen rahoituksen mitoituksessa ja sen riittävydessä. Asiakaspalveluiden ja muiden kuin viranomaistehtävään sisältyvien asiantuntijapalveluiden osalta on sanottava, että niiden järjestämisessä ja niihin kohdistettujen resurssien määrässä on erittäin suuria kuntakohtaisia eroja. Osassa kuntia näihin toimiin käytetään paljon kunnan resursseja ja osassa maata taasen näitä tehtäviä on siirretty yksityiselle sektorille, jolloin rahoittajana on joko tuenhakija tai useat eri tahot hankerahoituksen kautta. Näihin tehtäviin tarvittavien resurssien arvioiminen voi olla siten hyvin vaikeaa. Käytännössä malli voisi tarkoittaa neuvonta-, viestintä- ja koulutustoimiin käytetyn julkisen rahoituksen lisäämistä nykyisestä. Lisäksi hajautettu rakenne ja sopimusmenettely useiden eri tahojen kanssa lisää resurssitarvetta. Vaarana on, että edellä sanotuista johtuen tuottavuushyödyt menetetään.

Vaihtoehtoa tarkemmin tarkasteltaessa tulisi selvittää mahdollisuuksia organisoida asiakaspalveluiden tuotanto kunnan tai kuntayhtymän toimesta tilanteessa, jossa palveluun ei liity varsinaista tukiasioiden käsittelyä. Vaihtoehtoon liittyy myös tehtävien siirto valtiolle. Näin ollen tarkemman tarkastelun kohteeksi tulisi ottaa tehtävien hoitamisesta valtiolle aiheutuvat kustannukset sekä tähän liittyen muun muassa tilaajana toimimisesta aiheutuvat kustannukset sekä asiakaspalveluiden tuottamisesta maksettavan korvauksen perusteet.

## **5.3 Maaseutuvirastoon perustuvat keskittämisen vaihtoehdot**

### **5.3.1 Maaseutuviraston hallinnollinen asema ja tehtävät**

Maaseutuvirasto on valtion keskushallinnon viranomainen, joka toimii maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa. Maaseutuvirastossa hoidetaan viljelijätukien, maatalouden rakennetukien, maaseudun yritys- ja hanketukien sekä markkinatukien toimeenpanotehtäviä. Toimeenpanotehtävillä tarkoitetaan tässä yhteydessä eräisiin tukiin liittyvää hallintopäätöksen tekoa, tukien maksun suorittamista, takaisinperintätehtäviä, tarkastustoimintaa sekä tukien alueellisesta ja paikallisesta toimeenpanosta vastaavien tahojen ohjausta ja valvontaa.

Maaseutuvirasto aloitti toimintansa toukokuun alussa vuonna 2007. Maaseutuviraston toiminnot siirtyivät Helsingistä Seinäjoelle vuosien 2008–2011 aikana.

### **5.3.2 Maaseutuvirastoon perustuvat vaihtoehdot viljelijätukihallinnon tehtävien osalta**

Maaseutuvirastoon perustuvissa vaihtoehdoissa *Maaseutuvirasto vastaisi tehtävien hoidon järjestämisestä kokonaisuutena*. Tällöin Maaseutuvirasto vastaa tehtävien hoidon järjestämisestä kaikilla hallinnon tasoilla, joilla jotakin osaa viljelijätukihallinnon tehtävistä hoidetaan. Varsinainen

tehtävien hoidon *suorittaminen* tapahtuisi pääosin keskitetysti Maaseutuvirastosta käsin (maaseutuvirastomalli), seutu- tai kuntatasolla kuntahallinnon toimesta (kuntapohjainen tilaaja-tuottajamalli) tai alueetasolla aluehallinnon viranomaisen toimesta (aluehallintoon pohjautuva tilaaja-tuottajamalli).

### 5.3.3 Maaseutuvirasto tehtävän suorittajana eli maaseutuvirastomalli

Maaseutuvirastomallilla tarkoitetaan viljelijätukihallinnon tehtävien suorittamista Maaseutuvirastossa tai sen alaisessa toimintayksikössä. Malli merkitsee viljelijätukihallinnon ydintehtävien hoitamista keskitetysti. Maaseutuvirasto hoitaisi tukeen liittyvän päätöksenteon valmistelun ja asioiden ratkaisemisen. Asiakaspalveluiden tuottamisessa olisi useita vaihtoehtoja, joita voidaan yhdistellä.

Maaseutuvirastolla ei ole alueellisia toimipisteitä, joissa henkilökohtaista asiakaspalvelua tarjotaan. Sähköinen asiointi ei yksin poista tarvetta henkilökohtaiseen asiakaspalveluun. Näin ollen malli edellyttäisi asiakaspalveluiden uudelleen organisointia siten, että palveluiden *tuottamisessa* hyödynnettäisiin neuvontapuhelinpalveluita, sähköiseen asiointiin perustuvia *neuvontapalveluita* sekä paikan päällä tapahtuvaa avustavien palveluiden tarjoamista alueellisista tai paikallisista valtion ja kuntien eri virastojen *yhteispalvelupisteistä* käsin<sup>18</sup>. Keskitetystä tukihallinnon tehtävien hoitamisesta on olemassa esimerkkejä muista EU-maista, kuten Alankomaat. Kansallisesti esimerkkejä toimivista ratkaisuista asiakaspalveluiden organisoinnissa löytyy esimerkiksi verohallinnosta. Asiantuntijapalveluiden tuottaminen voitaisiin siirtää myös kokonaan tai osittain yksityisen sektorin toimijan hoidettavaksi kuten neuvontajärjestöille tai muille vastaaville asiantuntijaorganisaatioille.

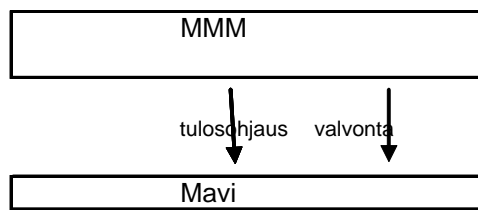
Viranomaisten yhteispalvelujen tuottaminen edellyttäisi yhteispalveluina tuotettavien avustavien asiakaspalveluiden määrittelyä ja yhteistyökumppaneiden hankkimista kuntien ja valtion hallinnosta. Jos asiantuntijapalveluiden tuottaminen siirrettäisiin yksityisen sektorin toimijan tehtäväksi, tuotettavat palvelut olisi niin ikään määriteltävä ja niiden tuottamisesta maksettavan korvauksen perusteet määriteltävä. Molemmat tuotantotavat vaatisivat lisäresursseja sekä suunnitelmallisuutta toimintojen siirtämisessä.

Mallin käyttöönotto tarkoittaisi olennaista muutosta verrattuna nykyiseen tilanteeseen, jossa asiakaspalvelu ja päätöstenteko tapahtuu samassa toimipisteessä. Malli tarkoittaisi hallintopäätöksenteon siirtymistä keskushallintoon sekä asiakaspalvelutehtävien suorittamista osin sähköisen asioinnin, puhelinneuvonnan, viranomaisten paikallisiin yhteispalvelupisteiden sekä yksityisen sektorin toimijoiden avulla. Kuntien ohjaukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät lakkaisivat olemasta niin Maaseutuvirastossa kuin työvoima- ja elinkeinokeskuksissakin. Vaikka maataloushallinnossa malli tarkoittaisi erittäin suurta muutosta, kehitys on viime vuosina ollut tämän suuntainen myös muualla valtionhallinnossa.

---

<sup>18</sup> Asiakaspalveluiden suorittaminen voitaisiin organisoida osaksi seudullisten yrityspalveluiden kokonaisuutta, jolloin asiakaspalveluita *tarjottaisiin* yrityspalvelupisteestä ja palveluja tarjoaisivat Maaseutuviraston palveluksessa olevat henkilöt. Tämä edellyttäisi maaseutuvirastomallissa Maaseutuviraston osallistumista seudulliset yrityspalvelut - toimintaan yhtenä yhteistyökumppanina. Ottaen huomioon seudullisen yhteistyön luonne (alue- ja paikallistason toimijat) sekä Maaseutuviraston asema keskushallinnon viranomaisena, seudullisten yrityspalvelupisteiden hyödyntämistä asiakaspalveluiden tuotannossa ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella tämän vaihtoehdon yhteydessä.

Kaavio 6. Maaseutuvirasto tehtävän suorittajana eli maaseutuvirastomalli



### Vaihtoehdon arviointia

Asiakaspalveluiden uudelleenorganisointi voisi onnistuessaan antaa asiakkaille yhdenmukaiset ja parhaimmillaan nykyistä huomattavasti paremmat mahdollisuudet saada tietoa ja neuvontaa. Puhelinneuvontapalvelut voisivat olla käytettävissä virastojen aukioloajoista riippumatta ja yhteispalvelupisteiden käyttäminen antaisi mahdollisuuden saada useamman viranomaisen avustavat asiakaspalvelut samalta luukulta. Myös palveluiden teknisen toteutuksen tasalaatuisuus ja toimintavarmuus olisivat järjestettävissä keskitetysti.

Asiantuntijapalveluiden suorittamiseen yksityisen sektorin toimesta ei välttämättä sisälly edellä tarkoitettuja etuja. Kysymys on viime kädessä yksityisen sektorin toimijan taloudellisista ja hallinnollisista edellytyksistä hoitaa tehtävää. Yksityisen sektorin palvelun tuottajan käyttäminen edellyttäisi tehtävien siirtoa lainsäädäntötoimin, jolloin säädettäisiin hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta kuten hallintomenettelyä koskevan lainsäädännön soveltamisesta sekä tehtävien hoitamiseen liittyvästä vastuusta. Yksityisen sektorin toiminnan laatua voitaisiin lainsäädännön lisäksi ohjata sopimuksin.

Yhteispalvelupisteiden tai yksityisen sektorin palvelun tuottajan henkilökunnan tulisi hallita tukea koskevan asian vireille panoa koskeva neuvonta kuten oikeiden lomakkeiden ja täyttöohjeiden antaminen sekä asiakirjojen toimittamista koskeva neuvonta. Varsinaiset asian käsittelyvaihetta ja aikataulua koskevat tiedot sekä tuen myöntämisen ja maksamisen edellytyksiä koskeva asiantuntijaneuvonta tulisi lähtökohtaisesti Maaseutuviraston virkamiehiltä. Tämä asiantuntijaneuvonta voitaisiin organisoida puhelinneuvonnan ja sähköisen neuvontapalvelun kautta.

Mallin heikkoutena on kuitenkin pidettävä sitä, että tuen saajaa koskeva päätöksenteko etäännyttää tuen saajan olosuhteita koskevasta asiantuntemuksesta. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset ovat pitkälti asiakaskuntansa olosuhteiden ja tarpeiden asiantuntijoita, jolloin asiantuntijaneuvonnan edellytykset ovat erilaiset kuin keskitetyssä mallissa. Toinen haaste liittyy asiakaspalvelutehtäviä hoitavien osaamisen ylläpitoon, johon olisi panostettava. Myös asiakaspalvelutehtäviä hoitavien käytössä tuli aina olla tukien hakua ja muita tuen saamisen teknisiä edellytyksiä koskeva ajantasainen tieto. Ajantasaisen tiedon ylläpito voitaisiin järjestää kuten tähänkin asti kuntien kohdalla extranet -toiminnon avulla.

Keskitetty päätöksenteko Maaseutuviraston toimesta poistaisi tehtävien hoidon ohjaamiseen liittyviä ongelmia, kun varsinaisia viranomaistehtäviä hoidettaisiin Maaseutuviraston linjaorganisaatiossa. Tehtävien hoidon eriyttäminen ja muut toiminnan lainmukaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät ongelmat olisivat Maaseutuviraston toimin ratkaistavissa. Myös avustavien asiakaspalveluiden hoitamista yhteispalvelupisteissä tai asiantuntijapalveluiden suorittamista yksityisen sektorin palvelun tuottajan toimesta voitaisiin ohjata toimeksiantosopimuksen perusteella.

Keskitetty hallintopäätöksenteko ja tämän myötä kuntien ohjauksen ja valvonnan poistuminen toisi kiistatta tuottavuushyötyjä, mutta samalla resursseja olisi suunnattava asiakaspalvelutehtävien hoitamiseen. Malli merkitsisi panostusta tukilomakkeiden ja täyttöohjeiden selkeyteen ja

ajantasaisuuteen sekä henkilöstön palkkauskustannuksiin ja perehdyttämiseen sekä muihin toiminnasta aiheutuviin menoihin. Asiakaspalvelut olisi hinnoiteltava ja resursseja varattava yhteispalvelusopimuksesta taikka yksityiselle sektorille tehtävien hoitamisesta maksettavaan korvaukseen. Kaiken kaikkiaan malli edistäisi tehtävien hoidon rahoituksen oikeaa mitoitusta.

Vaihtoehtoa tarkemmin tarkasteltaessa olisi selvittävä mahdollisuuksia organisoida asiakaspalveluiden tuotantotavat maakuntajakoa pienemmällä alueella. Vaihtoehtoon liittyy myös tehtävien siirto valtiolle. Näin ollen tarkemman tarkastelun kohteeksi tulisi ottaa tehtävien hoitamisesta valtiolle aiheutuvat kustannukset.

#### **5.3.4 Kuntahallinnon yksikkö tehtävän suorittajana eli kuntapohjainen tilaaja-tuottajamalli**

Tässä vaihtoehdossa tukihallinnon tehtävät suorittaa kuntahallinnon tai toissijaisesti aluehallinnon viranomainen. Maaseutuvirasto vastaa tehtävien hoidon järjestämisestä. Tehtävien suorittamisesta vastaa Maaseutuviraston kanssa tehtävän sopimuksen perusteella kuntahallinnon yksikkö tai aluehallinnon viranomainen. Päätöksenteko tapahtuu alue- tai seututasolla. Vaihtoehto merkitsee tilaaja-tuottajamallin soveltamista niin varsinaista hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien kuin avustavien asiakaspalvelutehtävien hoitamisessa.

##### **5.3.4.1 Yleistä tilaaja-tuottajamallista**

Tilaaja-tuottajamalli -käsite ei ole yksiselitteinen. Ei ole olemassa yhtä ainoaa toimintamallia, vaan peruseräiteitä voidaan soveltaa monin eri tavoin. Ideana on julkisten palvelujen tuotannon organisoiminen siten, että palvelun tilaajan ja palvelun tuottajan roolit ja vastuut erotetaan toisistaan. Tilaajan ja tuotantoyksikön välistä toimintaa ohjataan sopimuksilla.

Tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoon liittyvät tavoitteet voivat olla seuraavanlaisia:

- Uudenlaisen ohjausmenettelyn käyttöönotto
- Palvelutuotannon tehostaminen
- Asiakaslähtöisyys
- Kumppanuusajattelu ja verkostoituminen
- Hankinta-, kilpailutus- ja sopimusosaamisen vahvistaminen
- Palveluprosessien määrittely
- Tuotteistaminen ja hinnoittelu
- Laadun hallinta
- Kehittynyt sisäinen laskenta

Tilaaja ohjaa palveluiden järjestämistä, määrittää tarjottavat palvelut, hyväksyy palvelun tuottajat, päättää hankinnasta, rahoittaa järjestelmän ja valvoo järjestelmää. Tuottaja vastaa tuotanto-organisaatiosta, kehittää palvelutuotantoa, kehittää osaamista ja laatua, rahoittaa toimintansa tuotoilla ja huolehtii asiakassuhteesta. Asiakkaan tehtävänä on käyttää palvelua ja antaa palautetta.

Tilaaja-tuottajamalli auttaa tilaajaa ja palvelujen tuottajaa keskittymään rooliensa mukaiseen osaamiseen ja toimintaan sekä kehittämään niitä asiakastarpeesta käsin. Tilaajan ja tuottajan väliset sopimukset edellyttävät täsmällistä organisaatioiden välisen vastuun määrittelyä ja antavat mahdollisuuksia puuttua laiminlyönteihin. Malli kehittää taloudellista ajattelua, kustannustietoisuutta ja palvelujen tuottavuutta. Malli antaa lähtökohtaisesti hyvät ohjausvälineet.

Tilaajan ja tuottajan välisissä vuosittaisissa palvelusopimusneuvotteluissa voidaan sopia resursseista, palvelujen sisällöstä, määrästä, laatuvaatimuksista ja tuloksellisuuden arviointikriteereistä. Menettely kannustaa tuottajaa tehostamaan tuotantoprosessiaan ja kehittämään sitä. Tuotteistamalla palvelut, voidaan arvioida palvelujen kustannuksia, laatua ja

tuloksia. Tätä kautta kustannukset ja toimintakäytännöt tehdään läpinäkyviksi. Lisäksi prosessit selkiytyvät, mikä helpottaa ongelmakohtien poistamista.

Mallin onnistunut käyttöönotto edellyttää johdon sitoutumista uuteen toimintamalliin, selkeitä tavoitteita ja raportointia, johdon laskentatoimen kehittämistä sekä selkeää ohjausta. Ennen kaikkea mallin tehokkuus perustuu toiminnan suunnitelmallisuuteen ja sopimusosaamiseen.

#### **5.3.4.2 Esimerkkinä MELA ja maatalousyrittäjien lomituspalveluiden hallinto (hallinnoiva kuntamalli)**

Eräs tilaaja-tuottajamallin sovellus on käytössä maatalousyrittäjien lomituspalveluissa. Maatalousyrittäjien lomitustoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Valtakunnallinen lomituksen toimeenpanovastuu on Maatalousyrittäjien eläkelaitoksella (MELA). MELA ei ole valtion hallinnon viranomaisorganisaatioon kuuluva toimija, mutta se hoitaa lakisääteisiä tehtäviä, ja sen toimintaa rahoitetaan valtion varoista. Kunnat vastaavat paikallishallinnon järjestämisestä MELAn kanssa tekemillään toimeksiantosopimuksilla.

Aiemmin lomituspalveluiden järjestäminen oli kunnan lakisääteinen tehtävä. Olettaessa nykyinen järjestelmä käyttöön kuntien lomitushallinnon hallintokulujen määrä kysyttiin kunnilta ja vastaava leikkaus tehtiin yleiseen valtionosuuteen. Rahoitusosuus siirtyi sosiaali- ja terveysministeriölle, joka suorittaa korvauksen tehtävien hoitamisesta MELAlle. Korvauksen paikallisyksiköille maksaa MELA. Koko valtakunnantasolla korvauksen määrä on kiinteä. Korvaus jaetaan paikallisyksiköille edellistä varainhoitovuotta edeltäneen vuoden aikana toteutuneiden lomituspäivien suhteessa. Korvaus on tarkoitettu viranhaltijan, työnjohtajan, toimistohenkilöiden, palkkalaskennan ja kirjanpidon kuluihin. Hallinnoinnin ATK-järjestelmistä vastaa MELA. Rahoitusjärjestelmä ohjaa kuntia tehokkuuteen ja tuottavuuteen. Korvauksen perusteella ollessa kiinteä kunta, joka on organisoinut toiminnan tehokkaasti, saa korvauksesta koituvan hyödyn täysimääräisesti itselleen. Muussa tapauksessa kunta joutuu rahoittamaan osan toiminnastaan itse.

Muutos lomitustoimen hallintomallissa on vähentänyt hallintoHenkilöiden ja hallintoportaiden määrää. Yleensä kunta hoitaa oman alueensa lisäksi yhden tai useamman kunnan aluetta (isäntäkuntamalli). Näitä yhden tai useamman kunnan muodostamia paikallisyksiköitä on 94 (liite 7). Poikkeuksena tästä mallista ovat Suupohjan alue ja Hämeenlinnan alue. Suupohjan alueella paikallishallinnosta vastaa kuntayhtymä ja Hämeenlinnan seutukunnan alueella seutuhallinto.

Kunnan toimiminen paikallisyksikkönä on ensisijainen vaihtoehto. Jos tämä ei kuitenkaan ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, paikallisyksikkönä voisi toimia myös MELAn oma paikallisyksikkö. MELAlla ei myöskään ole velvollisuutta tehdä kunnan kanssa sopimusta, eikä kunta voi estää MELAn kanssa toimeksiantosopimuksen tehneen paikallisyksikön (kunta tai kuntayhtymä) toimimista myös oman alueensa lomituspalveluiden järjestäjänä. Kunnalla ei toisin sanoen ole oikeutta päättää lomituspalveluiden järjestämisestä alueellaan.

MELA tekee paikallisyksikön kanssa toimeksiantosopimuksen. Sopimuksessa määritellään paikallinen vastuuhenkilö, joka hoitaa viranomaispäätökset. Vastuuhenkilön tehtävät on irrotettu kunnan tehtävistä siten, ettei esimerkiksi kunnan maaseutulautekunnalla ole toimivaltaa näihin tehtäviin. Paikallista vaikuttamismahdollisuutta lisää paikallinen yhteistoimintaryhmä, jossa ovat tuottajien, lomittajien ja hallinnon edustajat.

#### **5.3.4.3 Kuntapohjainen tilaaja-tuottajamalli ja viljelijätukihallinnon tehtävät**

Viljelijätukihallinnon tehtävät koostuvat pääosin hallintopäätöksenteon valmistelusta ja hallintoasioiden ratkaisemisesta sekä näihin liittyvistä toiminnoista. Tämä on otettava huomioon sovellettaessa tilaaja-tuottajamallia viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamiseen. Tuottajana ei voi toimia mikä tahansa yksityinen taho, joka valitaan sopimuskumppaniksi. Tehtäviä voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lailla tai sen nojalla. Maksajavirastotehtävien siirtämistä

muulle kuin viranomaiselle pidetään yhteisön lainsäädännön asettamista vaatimuksista johtuen ongelmallisena. Myöskään perustuslain näkökulmasta takaisinperintään liittyvää päätöksentekoa ei lähtökohtaisesti voida siirtää muulle kuin viranomaiselle.

Näin ollen tilaajana toimivan Maaseutuviraston ja tehtävän suorittamisesta vastaavan tahon (tuottajan) tehtävät ja toimivaltasuhteet on määriteltävä laissa. Tästä aiheutuu rajoituksia tehtävien sisällöstä sopimiseen sekä tuottajan valintaan. Tilaajan ja tuottajan välinen sopimus onkin enemmän keino ohjata tuottajan toimintaa taloudellisesti ja toiminnallisesti. Se myös antaa mahdollisuuden soveltaa sopimukseen perustuvia sanktioita, jos sopimuksessa tehtävien hoidon tehokkuudelle ja laadulle asetettuja kriteerejä ei noudateta. Sopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen sopimus, jonka soveltamiseen liittyvät riidat ratkaistaisiin hallintoriitana toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa.

Viljelijätukihallinnon tehtävien luonne huomioon ottaen viranomaistehtävien suorittajana eli palvelun tuottajana voisi toimia joko kunnallinen taho (kunta tai kuntayhtymä) tai valtion aluehallintoviranomainen. Jälkimmäinen vaihtoehto merkitsisi valtion aluehallinnon uudistuksen myötä maaseudun kehittämisen ja maatilatalouden tukiin liittyvistä tehtävistä vastaavaa uutta aluehallintoviranomaista. Näitä vaihtoehtoja voidaan myös yhdistää.

Tilaaja-tuottajamallissa Maaseutuvirasto ja tuottajataho kävisivät sopimuksen voimassaoloaikaan liittyvin määräajoin sopimusneuvottelut. Tämän ohella voitaisiin sopia määrättyjen seikkojen täsmentämisestä vuosittain käytävillä neuvotteluilla. Sopimusneuvotteluissa sovittaisiin tehtävien eli tuotettavien palvelujen yksityiskohtaisesta sisällöstä yhteisön ja kansallisesta lainsäädännöstä aiheutuvien vaatimusten rajoissa, tehtävien hoitamisen laatuvaatimuksista, laadun arviointikriteereistä, sopimuksen voimassaoloajasta sekä sopimuksen irtisanomisesta. Laadulla tarkoitettaisiin muun muassa palveluiden saavutettavuutta asiakkaan näkökulmasta, tehtävien hoidon eli palveluiden sisällön ja noudatettavan menettelyn asianmukaisuutta (lainmukaisuus ja tarkoituksenmukaisuus) sekä palveluiden teknistä toimintavarmuutta. Tuottaja sitoutuisi täyttämään tehtävien eriyttämistä ja tietoturvaa sekä muuta sisäistä hallintoa koskevat vaatimukset.

Sopimuksen sisältöä ja sopimuksen vaikutuksia tarkasteltaessa on syytä korostaa sitä, että tuottaja vastaisi tehtävien hoitamisesta yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti, eikä sopimus muuta tätä lähtökohtaa. Tuottajan toimintaan sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta ja julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä. Sopimuksella voidaan kuitenkin ohjata tuottaja käyttämään sellaisia ratkaisuja, jotka välittömästi tai välillisesti vaikuttavat tehtävien hoidon asianmukaisuuteen palveluiden sisällön, noudatettavan menettelyn ja teknisen toimintavarmuuden kannalta.

Tilaaja vastaisi tehtävien hoidon asianmukaisesta järjestämisestä. Tuottajan toiminnan ohjaus ja valvonta perustuisi edelleen yhteisön ja kansalliseen lainsäädäntöön. Tuottajan toimintaa ohjattaisiin säädös- ja informaatio-ohjauksen keinoin. Maaseutuviraston tulisi edelleen antaa määräyksiä tehtävien hoidosta siltä osin kuin määräyksillä on vaikutuksia tuen saajan oikeusaseman kannalta. Myös tuottajan toiminnan valvonta perustuisi lainsäädäntöön eikä sopimusmääräyksiin. Näin sen vuoksi, että yhteisön lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön velvoitteiden noudattamisen tutkiminen on asianmukaista järjestää hallinnollisen valvonnan kautta. Valvonta ja koulutukset voitaisiin toimijoiden määrän vähentyessä keskittää Maaseutuvirastoon.

Sopimuksen merkitys olisi lähinnä tuottajan toiminnallinen ohjaus. Sopimukseen voitaisiin kuitenkin liittää sanktioita niissä tilanteissa, joissa tuottajan toiminta aiheuttaa tilaajalle (viime kädessä valtiolle) vahinkoa tulojenmenetyksen tai ylimääräisten kustannusten muodossa. Tuensaajan oikeusturva toteutuisi edelleen muutoksenhakuoikeuden sekä virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevan sääntelyn kautta.



## Vaihtoehdon kuvaus

Tilaaja-tuottajamalliin liittyvä sopimusmenettely ei ole mahdollinen suuren toimijajoukon kanssa. Maaseutuviraston tulisi voida tarvittaessa vuosittain käydä täsmentävät sopimusneuvottelut. Toimijajoukon rajaaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että maa jaetaan *viljelijätukihallinnon vastuualueisiin*, jotka koostuisivat yhden tai useamman kunnan alueesta. Vastuualueita olisi enintään 50–80. Vastuualueiden määrittelyssä ja tehtävän suorittamisesta vastaavan tuottajan valinnassa voitaisiin ottaa huomioon syrjäisten maaseutualueiden tilanne (pitkät etäisyydet ja asiointipaikkakunnat). Asiakaspalveluiden saatavuuden turvaamiseksi tilaaja-tuottajamalliin voidaan yhdistää asiakaspalveluiden järjestämistä paikallisista tai seudullisista toimipisteistä käsin sekä kehittää keskitettyjä puhelinneuvontapalveluita ja sähköisiä neuvontapalveluita.

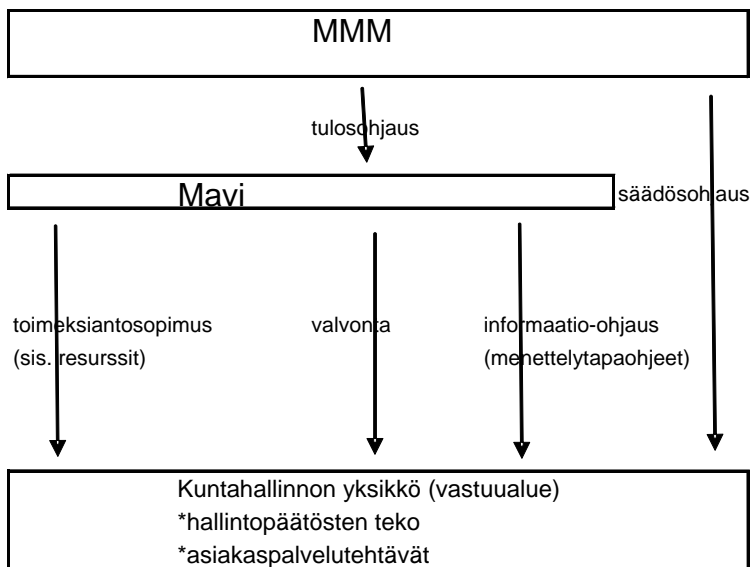
Tuottajana toimisi vastuualueella sijaitseva *kunta tai* alueella toimiva *kuntayhtymä*. Maaseutuvirasto tekisi sopimukset suoraan tuottajana toimivan kunnan tai kuntayhtymän kanssa. Kysymys on uudenlaisesta järjestelystä siltä osin kuin siinä lähdetään siitä, että kysymys ei ole kunnan lakisääteisestä tehtävästä, jota kunta hoitaa itsehallintonsa perusteella. Kunta hoitaisi tehtävää kuntalain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimeksiantosopimuksen nojalla. Kunta ei voisi yksipuolisesti päättää siitä, järjestääkö se tehtävien hoidon tai palveluiden tuotannon itse tai kuntalaissa säädettyjä yhteistoimintamenettelyjä käyttäen. Kunta ei myöskään voisi vaikuttaa siihen, mikä kunta hoitaa tehtävää sen alueella. Kysymys ei myöskään olisi kuntien yhteistoimintaan velvoittamisesta. Tehtävä voitaisiin antaa jollekin vastuualueen kunnalle kuntalain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimeksiantosopimuksen nojalla tai sopimus tehtäisiin suoraan vastuualueella toimivan kuntayhtymän kanssa. Toimeksiantosopimukseen perustuvissa tehtävissä ei olisi kyse kunnan itsehallintoon liittyvistä tehtävistä, vaan tehtävästä jota kuntahallinnon viranomainen hoitaa lakiin perustuvan toimivaltansa ja julkisoikeudellisen sopimuksen perusteella.

Tehtävän suorittamisesta vastaavalle tuottajalle maksettaisiin korvausta toimeksiantosopimuksen perusteella tehtävästä työstä. Korvaus voisi perustua esimerkiksi hakemusten määrään tai muuhun suoritteiden määrään liittyvään tekijään. Tähän voisi MELAn mallin mukaisesti sisältyä kannustin järjestää tehtävien suorittaminen mahdollisimman taloudellisella tavalla. Vaihtoehtoinen tapa olisi neuvotella tehtävien hoidon kustannuksiin perustuvan korvauksen määrästä vuosittain tuottajan kanssa.

Tilaaja-tuottajamallia voitaisiin soveltaa myös siten, että tuottajana toimisi ensisijaisesti kuntahallinnon yksikkö. Niillä alueilla, joissa viljelijätukihallinnon tehtäviä ei ole asianmukaista suorittaa kuntahallinnon yksikön toimesta, koska sopivaa toimeksiantosopimuksen osapuolta ei ole tai vastuualue koostuu yhden aluehallintoviranomaisen toimialueesta, tuottajana voisi toimia aluehallintoviranomainen. Tämä tehostaisi tilaajana toimivan Maaseutuviraston mahdollisuuksia järjestää tehtävien hoitaminen kullekin alueelle sopivalla tavalla.

Vaihtoehtoa tarkemmin selvittäessä tulisi tutkia, onko nykyisen perustuslain näkökulmasta riittävää, että sitovaa hallintopäätöksen tekoa sisältävistä viranomaistehtävistä ja toimivallasta säädetään laissa, mutta toimivaltaa käyttävä viranomainen määräytyy viime kädessä viranomaisten välisen sopimuksen perusteella.

Kaavio 7. Kuntahallinnon yksikkö tehtävän suorittajana eli *kuntapohjainen* tilaaja-tuottajamalli



## Vaihtoehtojen arviointia

Asiakaspalveluiden näkökulmasta tilaaja-tuottajamalli esitetyssä muodossa merkitsee tehtävien hoidon etäntymistä paikallistasosta. Mallin toteutuksessa voidaan kuitenkin huomioida alueelliset erot siten, että vastuualueiden määrittelyssä ja tehtävän suorittamisesta vastaavan tuottajan valinnassa otetaan huomioon syrjäisten maaseutualueiden tilanne (pitkät etäisyydet ja asiointipaikkakunnat). Malliin voidaan yhdistää asiakaspalveluiden järjestämistä paikallis- tai seututasolla sekä keskitetyn puhelinneuvontapalvelun ja sähköisen neuvontapalvelun kehittäminen.

Sopimusneuvotteluilla vaikutetaan tuottajan sitouttamiseen palveluiden laatua koskeviin vaatimuksiin nähden. Kun toimintatavoista keskustellaan ja päästään sopimukseen, voidaan lähteä siitä, että toiminnan tavoitteet ja laatuvaatimukset ovat molempien osapuolten tiedossa ja hyväksymiä. Haluttu palvelutaso voidaan taata palvelujen sisältöä, noudatettavaa menettelyä ja teknistä toimivuutta koskevien laatuvaatimusten ja niiden toteutumisen säännöllisen arvioinnin avulla. Tämä takaa nykyistä tasalaatuisemmat palvelut. Tilaaja-tuottajamallin ohjausjärjestelmä tukee siten asiakaspalvelun kehittämistä sekä erityisesti alueellista yhdenvertaisuutta. Hyvän hallinnon takeet turvataan edelleen siten, että viljelijätukihallinnon tehtäviä hoidetaan viranomaisorganisaatiossa ja virkavastuulla hallintomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä soveltaen. Viljelijän oikeusturva toteutuu edelleen viime kädessä virkavastuun, yhteisön vahingonkorvausvastuun ja muutoksenhakuoikeuden kautta.

Tehtävien eriyttämiseen, sijaisuusjärjestelyiden hoitamiseen ja tehtäviä hoitavan henkilökunnan osaamiseen ja osaamisen kehittämiseen voidaan tehokkaasti vaikuttaa sopimusosapuolten valinnan ja sopimusneuvotteluiden avulla. Ongelmien havaitseminen ja korjaavien toimenpiteiden seuranta helpottuu, mikä tukee Euroopan yhteisön kokonaan tai osaksi rahoittamia tukia koskevien maksajavirasto- ja hallintoviranomaistehtävien hyväksyttävää suorittamista. Keskushallinnolla on nykyisten keinojen ohella sopimukseen perustuvia keinoja puuttua ongelmiin. Näiden keinojen tosiasiallinen teho on kuitenkin mitä suurimmassa määrin riippuvainen tilaajan mahdollisuudesta vaihtaa tehtävän suorittamisesta vastaavaa tuottajaa sekä tilaajan aktiivisuudesta sopimukseen perustuvien oikeuksien ja tuottajan velvollisuuksien valvonnassa.

Kuntahallinnon yksikön (kunta tai kuntayhtymä) ja kuntahallinnon yksikön tai aluehallintoviranomaisen toimiessa tuottajana Maaseutuvirasto päättäisi tahosta, jonka kanssa se

sopimusneuvotteluihin ryhtyy, joten sopimuspuolen vaihtuminen on teoriassa mahdollista. Tuottajan ohjauksen tehon kannalta sopimusvelvoitteiden noudattamisen valvonta ja täytäntöönpano olisi riippuvaista paitsi tilaajan aktiivisuudesta myös sopimuksen tulkinnasta. Viime kädessä sopimukseen perustuvat riidat ratkaistaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa, mikä voisi merkitä äärimmäisissä tapauksissa kalliita ja pitkäkestoisia oikeusprosesseja. Lähtökohtaisesti voidaan kuitenkin todeta, että tilaaja-tuottajamalliin perustuva ohjausjärjestelmä tukee yhteisön lainsäädännön vaatimusten täyttämistä sekä viljelijätukihallinnon toiminnan asianmukaisuutta.

Tilaaja-tuottajamalliin sisältyy merkittäviä tuottavuushyötyjä. Se antaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa resurssien määrään ja oikeaan mitoittamiseen verrattuna nykyiseen hallintomalliin tai nykyiseen työvoima- ja elinkeinokeskusten tulosohtaukseen. Malli voisi merkitä nykyisten työvoima- ja elinkeinokeskusten kuntien ohjaukseen ja valvontaan liittyvien tehtävien keskittämistä ja siten hallinnolliseen ohjauksen sekä sopimukseen perustuvan ohjauksen keskittämistä Maaseutuvirastoon. Ehtona tuottavuushyötyjen saavuttamiselle on tuottajatahojen kohtuullisen pieni määrä. Se, olisiko tilaajan ja tuottajien vastuiden hoitamiseen käytettävissä oleva rahoitus riittävää tehtävien asianmukaiseen suorittamiseen, olisi viime kädessä valtion toiminnasta riippuvainen seikka. Jos tehtävien hoidon rahoitus organisoitaisiin MELAn mallin mukaisesti ja maksettavan korvauksen määrä olisi kiinteä, kunnan intressissä olisi organisoida toiminta mahdollisimman taloudellisesti ja tehokkaasti voidakseen täysimääräisesti hyödyntää korvaus.

Vaihtoehtoa tarkemmin tarkasteltaessa on erikseen arvioitava vaikutukset ja kustannukset, jotka liittyvät tuottajalle maksettavaan korvaukseen sekä Maaseutuviraston toimintaan tilaajana. Myös korvauksen määräytymisperusteet olisi suunniteltava vastaamaan maatalouden eri tukiin liittyvistä tehtävistä aiheutuvia kustannuksia. Mallin perustuslainmukaisuus on niin ikään selvitettävä ja mallia kehitettävä sen mukaisesti.

### **5.3.5 Aluehallinnon viranomaisen tehtävän suorittajana eli aluehallintoon pohjautuva tilaaja tuottajamalli**

Aluehallintoon pohjautuvaa tilaaja-tuottajamallia koskevat pääosin samat lähtökohdat, toteutustavat ja vaikutukset kuin mitä edellä kuntapohjaisesta vaihtoehdosta on todettu. Jäljempänä esitetään malliin liittyviä piirteitä siltä osin kuin ne poikkeavat kuntapohjaisesta vaihtoehdosta.

Tuottajana toimisi Maaseutuviraston kanssa tehtävän sopimuksen perusteella uusi aluehallinnon viranomaisen. Tässä vaihtoehdossa erityistä jakoa vastuualueisiin ei tarvita, vaan tehtäviä hoidettaisiin kunkin aluehallintoviranomaisen toimialueella. Aluehallintoviranomaisen siirtyisi viljelijätukihallinnon tehtävien ohjaajasta ja valvojasta tehtävien suorittajaksi. Kolmiportainen tukihallinto toteutuisi myös viljelijätuissa.

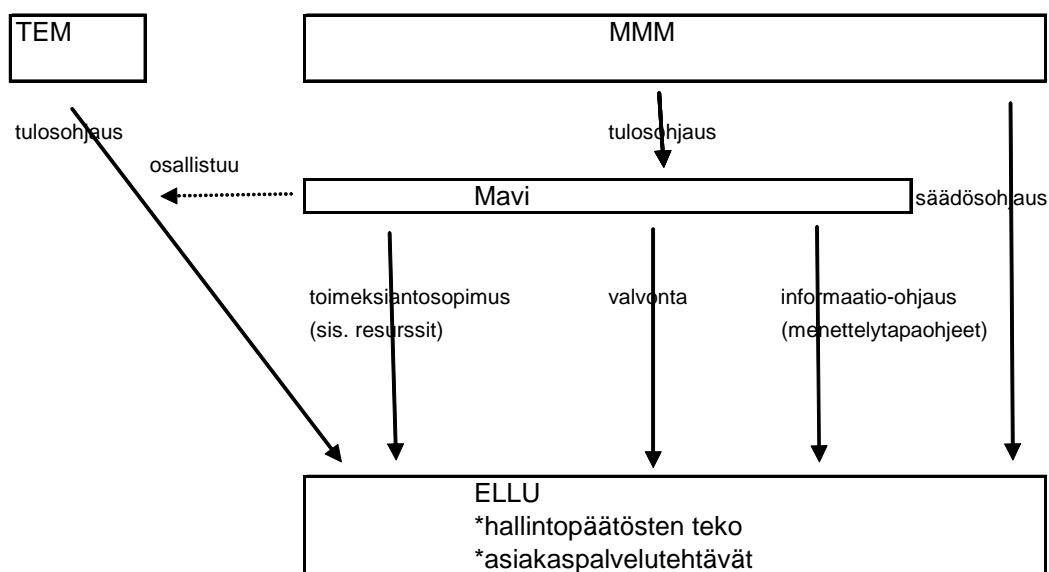
Maaseutuvirasto tekisi sopimukset kunkin aluehallintoviranomaisen kanssa. Viranomaisen toimintaa viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamisessa ohjattaisiin kuten muissakin aluehallintoviranomaisen maaseutuelinkeinohallinnon tehtävissä säädösohjauksen, informaatio-ohjauksen sekä lisäksi uuteen aluehallintomalliin pohjautuvan ohjauksen keinoin, jolloin ohjaus koostuu strategisesta ohjauksesta ja toiminnallisesta ohjauksesta (toiminnallinen tulossopimus). Tehtävien hoidon valvonta keskitettäisiin Maaseutuvirastoon. Edellä tarkoitettuun kokonaisuuteen liittyisi kuitenkin Maaseutuviraston ja aluehallintoviranomaisen välinen toimeksiantosopimus, jossa määriteltäisiin tehtäväkohtainen korvaus sekä tehtävien sisällön yksityiskohdat sekä noudatettavan menettelyn ja teknisen toteutuksen laatua koskevat tavoitteet ja arviointikriteerit.

Toimeksiantosopimukseen perustuvien tehtävien hoitamisesta aiheutuvat hallintomenot katettaisiin aluehallintoviranomaisen käyttöön tarkoitettujen, työ- ja elinkeinoministeriön sille osoittamien toimintamenoäärärahojen sijaan toimeksiantosopimukseen perustuvalla korvauksella, jonka maksaa Maaseutuvirasto sille osoitetuista määrärahoista.

Toimeksiantosopimukset tehtäisiin jokaisen aluehallintoviranomaisen kanssa. Tehtävien hoitamisesta ja tähän tarvittavasta toimivallasta säädettäisiin lailla. Tämän lisäksi noudatettaisiin sopimusmääräyksiä. Sopimuksen olennaisena sisältönä olisi tehostaa toiminnan ohjausta ja luoda sanktiomekanismi niihin tilanteisiin, joissa tuottajana toimiva aluehallinnon viranomainen tuottaa toiminnallaan tilaajalle (viime kädessä valtio) vahinkoa tai ei noudata tehtävien hoidon yksityiskohtia koskevia sopimusmääräyksiä. Verrattuna puhtaasti aluehallintoon perustuvaan malliin, tämä vaihtoehto toisi tullessaan ainoastaan yhden lisäelementin aluehallintoviranomaisen toiminnan ohjaukseen ja tehtävien hoidon rahoituksen järjestämiseen.

Valtion aluehallintouudistus on toteutumassa vuonna 2010. Tähän uudistukseen liittyviä epävarmuustekijöitä on selvitetty edellä kappaleessa 5.2.1. Luonnollisesti myös nämä tekijät vaikuttavat mallin toimivuuteen.

Kaavio 8. Aluehallinnon viranomainen tehtävän suorittajana eli aluehallintoon pohjautuva tilaaja-tuottajamalli



## Vaihtoehtoon arviointia

Asiakaskaspalveluiden näkökulmasta vaihtoehto merkitsee tehtävien hoidon etääntymistä paikallistasosta. Aluehallinnon viranomaisten toimialuejaon noudattaminen ei välttämättä tuo mallin käyttöön samanlaista joustavuutta kuin vastualuejako kuntapohjaisessa tilaaja-tuottajamallissa. Toisaalta tähänkin vaihtoehtoon voidaan yhdistää yhteispalveluiden järjestämistä, palveluiden tarjoamista aluehallintoviranomaisen alaisuudessa toimivista paikallisista toimipisteistä käsin sekä keskitetyn puhelinneuvontapalvelun ja sähköisen neuvontapalvelun kehittäminen.

Tässäkin vaihtoehdossa sopimusneuvotteluilla on osapuolia sitouttava vaikutus. Toimeksiantosopimus tuo säädösohjauksen ja hallinnollisen ohjauksen rinnalle uuden elementin. Myös aluehallintoviranomaisen toimiessa tehtävän suorittajana sopimussanktioiden teho perustuu olennaisesti siihen, miten tehokkaasti tilaaja ryhtyy oikeuksiinsa valvomaan. Sanktioiden psykologista vaikutusta vähentää se seikka, ettei toimittajan vaihtaminen tule kysymykseen. Toisaalta toimittaessa suhteessa toiseen valtion viranomaiseen hallinnollisen ohjauksen keinot ovat monipuolisempia kuin suhteessa valtionhallinnon ulkopuolisiin tahoihin. Viljelijätukihallinnon tehtävien suorittaminen aluehallinnon viranomaisten toimesta poistaisi osaltaan toimintayksikön vähäisistä resursseista johtuvia, henkilökunnan erikoistumiseen, sijaisuusjärjestelyihin ja tehtävien eriyttämiseen liittyviä ongelmia. Myös tämä malli tukee asiakaspalvelun kehittämistä sekä yhteisön lainsäädännöstä seuraavien vaatimusten noudattamista.

Vaihtoehtoon sisältyy merkittäviä tuottavuushyötyjä. Se antaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa resurssien määrään ja oikeaan mitoittamiseen verrattuna nykyiseen hallintomalliin tai nykyiseen työvoima- ja elinkeinokeskusten tulohajautukseen. Myös tässä mallissa tilaajan ja tuottajien vastuiden hoitamiseen käytettävissä olevan rahoituksen oikea mitoitus olisi viime kädessä valtion toiminnasta riippuvainen seikka. Myös tässä mallissa tehtävien hoitamisesta maksettavan korvauksen määräytymisperusteet olisi kyettävä määrittelemään tavalla, joka kannustaa tehtävien hoidon tehokkaaseen organisointiin taaten samalla riittävän resursoinnin.

Myös tätä vaihtoehtoa tarkemmin tarkasteltaessa olisi erikseen selvitettävä tilaajan ja tuottajan toimintaan liittyvät kustannukset. Korvauksen määräytymisperusteet olisi suunniteltava vastaamaan maatalouden eri tukiin liittyvistä tehtävistä aiheutuvia kustannuksia. Mallin perustuslainmukaisuus on niin ikään selvitettävä ja mallia kehitettävä sen mukaisesti.

#### **5.4 Muut vaihtoehdot**

Työryhmän toimeksiantoon sisältyy muiden mahdollisten vaihtoehtojen selvittäminen. Työryhmän työskentelyssä ei noussut esiin muita mahdollisia vaihtoehtoja. Tähän vaikuttaa osaltaan viljelijätukihallinnon tehtävien luonne. Kysymys on julkisen vallan käytöstä. Julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan siirtää hallinnon ulkopuolelle ainoastaan rajoitetusti. Työryhmän käsityksen mukaan tällä hetkellä ei ole sellaista hallinnon viranomaisorganisaation ulkopuolista tahoa, jolle tehtävien hoidon alueellinen tai paikallinen järjestämisvastuu voitaisiin siirtää. Tämä edellyttäisi uuden välillisen julkishallinnon yksikön perustamista (esimerkkinä välillisen julkishallinnon yksiköistä voidaan mainita Paliskuntain yhdistys, Maatalousyrittäjien eläkelaitos ja Eläketurvakeskus).

Myöskään tehtävien suorittamisvastuuta ei ehdoteta siirrettäväksi kokonaan hallinnon ulkopuolelle. Tukihallinnon tehtävät sisältävät pääosin yksityiskohtaiseen sääntelyyn perustuvaa hallintopäätöksentekoa, joka on tukien yhteiskunnallisesti merkittävä luonne ja tuen saajan oikeusturva huomioon ottaen perusteltua säilyttää viranomaisorganisaatiossa. Viljelijätukien myöntämiseen ei myöskään sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joten tehtävien siirtäminen erilaisten aluekehitykseen tai maaseudun kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen hoidettavaksi ei ole perusteltua.

#### **5.5 Vaihtoehtojen vertailu**

Työryhmä selvitti viljelijätukihallinnon kehittämisvaihtoehdot, jotka perustuvat

- 1) Uudistuvaan kuntahallintoon;
- 2) TE-keskuksiin ja uudistuvaan aluehallintoon; ja
- 3) Maaseutuvirastoon.

Muita kehittämisvaihtoehtoja ei työryhmä nähnyt mahdolliseksi.

*Uudistuvaan kuntahallintoon perustuvina vaihtoehtoina selvitettiin:*

A) Uudistuvaan kuntahallintoon mukautuminen ilman erityisiä kunnan maaseutuelinkeinoviranomaistehtäviä koskevia toimenpiteitä

Kuvaus: Kunta hoitaa viljelijätukihallinnon tehtäviä lakisääteisesti itsehallintonsa puitteissa. Tehtävien hoito jatkuu nykyisellään. Kehittämistoimenpiteitä ei tehdä. Muutokset tehtävien organisoinnissa perustuvat kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksiin, joita ovat kuntaliitokset ja lisääntynyt yhteistoiminta kunnan muilla toimialoilla.

Taso: Järjestämisvastuu kuntatasolla ja suorittaminen kunta- tai seututasolla

B) Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden käyttöönottamisen

Kuvaus: Kunta hoitaa viljelijätukihallinnon tehtäviä lakisääteisesti itsehallintonsa puitteissa. Kuntia ohjataan lakisääteisesti yhteistoimintaan tehtävien hoitamisessa. Velvoite perustuu yhteistoiminta-alueella toimivien tilojen lukumäärään ja tehtäviä hoitavien henkilöiden lukumäärään. Yhteistoiminta-alueiden lukumäärää voidaan rajoittaa. Yhteistoiminta voidaan järjestää millä tahansa kuntalaissa säädetyllä yhteistoimintamuodolla, joka mahdollistaa tehtävien hoidon viranomaisorganisaatiossa, tai käytettävissä olevat yhteistoiminnan muodot voidaan määritellä. Valtioneuvostolle voidaan antaa mahdollisuus päättää kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen, jos kunta ei ole määrääjassa liittynyt yhteistoiminta-alueeseen.

Taso: Järjestämisvastuu kuntatasolla ja suorittaminen seututasolla

C) Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden ja kannustinjärjestelmän käyttöönottamisen

Kuvaus: Kunta hoitaa viljelijätukihallinnon tehtävien lakisääteisesti itsehallintonsa puitteissa. Kuntia ohjataan lakisääteisesti yhteistoimintaan tehtävien hoitamisessa. Velvoite perustuu yhteistoiminta-alueella toimivien tilojen lukumäärään ja tehtäviä hoitavien henkilöiden lukumäärään. Yhteistoiminta-alueiden lukumäärää voidaan rajoittaa. Yhteistoiminta voidaan järjestää millä tahansa kuntalaissa säädetyllä yhteistoimintamuodolla, joka mahdollistaa tehtävien hoidon viranomaisorganisaatiossa, tai käytettävissä olevat yhteistoiminnan muodot voidaan määritellä. Valtioneuvostolle voidaan antaa mahdollisuus päättää kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen, jos kunta ei ole määrääjassa liittynyt yhteistoiminta-alueeseen. Lisäksi talousarvioon otetaan määräraha, josta maa- ja metsätalousministeriö tai Maaseutuvirasto voi myöntää erityisavustusta yhteistoiminta-alueella tehtäviä hoitavan yksikön prosessien kehittämistä ja toiminnan tuottavuutta tukeviin hankkeisiin. Lisäksi voitaisiin myöntää määräaikaista yleisavustusta sellaisten yhteistoimintayksiköiden toimintaan, jolla toimivien tilojen lukumäärä ja henkilöstömäärä ylittää asetetut vähimmäisvaatimukset.

Taso: Järjestämisvastuu kuntatasolla ja suorittaminen seututasolla

*TE-keskuksiin ja uudistuvaan aluehallintoon perustuvina vaihtoehtoina selvitettiin:*

D) Tehtävien siirto uudelle aluehallinnon viranomaiselle (alueviranomaismalli)

Kuvaus: Tehtävien hoidon järjestämisvastuu siirretään valtiolle. Järjestämisvastuu kuuluu uudelle aluehallintoviranomaiselle. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien suorittamisesta vastaa uusi aluehallintoviranomainen. Asiakaspalveluiden tuottamisessa alueviranomaisen voi käyttää sen toiminnassa yleisesti käytettäviä keinoja, jotka perustuvat sen alaiseen paikallishallintoon, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen, tilaaja-tuottajamalliin ja julkisen hallinnon yhteispalveluiden tuotantoon. Maaseutuvirasto osallistuu aluehallintoviranomaisen toiminnan ohjaamiseen tulohajauksen ja muun hallinnollisen ohjauksen avulla. Tehtävien hoidon rahoitus tapahtuu työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan varatuista toimintamenomäärärahoista.

Taso: Järjestämisvastuu maakuntajakoon perustuvalla aluetasolla ja suorittaminen aluetasolla (hallintopäätöksentekko) tai paikallis- tai seututasolla (asiakaspalvelut)

E) Aluehallinnon viranomaisen tehtävän hoidon järjestämisestä vastaavana ja kuntahallinnon yksikkö asiakaspalveluiden tuottajana (yhdistelmämalli)

Kuvaus: Tehtävien hoidon järjestämisvastuu siirretään valtiolle. Järjestämisvastuu kuuluu uudelle aluehallintoviranomaiselle. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien suorittamisesta vastaa

aluehallintoviranomainen. Asiakaspalveluiden suorittamisesta vastaa alueviranomaisen kanssa tehtävän toimeksiantosopimuksen perusteella jokin alueviranomaisen toimialueella toimiva kunta tai kuntayhtymä, joka voi käyttää sen palvelutoiminnassa yleisesti käytettäviä keinoja, jotka perustuvat sen paikallisiin toimipisteisiin, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen, tilaaja-tuottajamalliin tai julkisen hallinnon yhteispalveluiden tuotantoon. Maaseutuvirasto osallistuu aluehallintoviranomaisen toiminnan ohjaamiseen tulohajauksen ja muun hallinnollisen ohjauksen avulla. Tämän ohjauksen kautta se osallistuu välillisesti asiakaspalveluiden tuotannon ohjaamiseen. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien hoidon rahoitus tapahtuu työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan varatuista toimintamenomäärärahoista. Asiakaspalveluiden tuottamisesta maksettava korvaus kunnille suoritetaan aluehallintoviranomaisen toimesta. Tarvittavat varat osoitetaan maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaan ja ministeriö jakaa varat aluehallintoviranomaisille.

Taso: Järjestämisvastuu maakuntajakoon perustuvalla aluetasolla ja suorittaminen aluetasolla (hallintopäätöksenteko) tai seututasolla (asiakaspalvelut)

*Maaseutuvirastoon perustuvina vaihtoehtoina selvitettiin:*

F) Maaseutuvirasto tehtävän suorittajana eli maaseutuvirastomalli

Kuvaus: Tehtävien hoidon järjestämisvastuu siirretään valtiolle. Järjestämisvastuu kuuluu Maaseutuvirastolle. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien suorittamisesta vastaa Maaseutuvirasto. Asiakaspalveluiden tarjonnassa käytetään keskitettyä palveluneuvontaa, sähköistä asiointia sekä julkisen hallinnon yhteispalveluita. Tehtävien hoito rahoitetaan kuten muu Maaseutuvirastossa suoritettava tukien toimeenpää. Viljelijätukien valvonta keskitetään Maaseutuvirastoon. Kuntien ohjaukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät poistuvat. Maaseutuviraston toimintaa ohjaa ja valvoo maa- ja metsätalousministeriö.

Taso: Järjestämisvastuu keskushallinnon tasolla ja suorittaminen keskushallinnon tasolla (hallintopäätöksenteko) tai paikallis- tai seututasolla (asiakaspalvelut)

G) Kuntahallinnon yksikkö tehtävän suorittajana eli *kuntapohjainen* tilaaja-tuottajamalli

Kuvaus: Tehtävien hoidon järjestämisvastuu siirretään valtiolle. Järjestämisvastuu kuuluu Maaseutuvirastolle. Maa jaetaan viljelijätukihallinnon vastuualueisiin, joita on enintään 50–80. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien ja asiakaspalveluiden suorittamisesta vastaa kunta tai kuntayhtymä sen kanssa tehdyn toimeksiantosopimuksen perusteella. Asiakaspalveluiden tuottamisessa kunta tai kuntayhtymä voi käyttää sen palvelutoiminnassa yleisesti käytettäviä keinoja, jotka perustuvat sen paikallisiin toimipisteisiin, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen, tilaaja-tuottajamalliin tai julkisen hallinnon yhteispalveluiden tuotantoon. Sopimuskumppanin valitsee Maaseutuvirasto. Kuntahallinnon yksikkö ei hoida tehtävää itsehallintonsa, vaan toimeksiantosopimuksen perusteella. Kunta ei voi päättää siitä, mikä kuntahallinnon yksikkö hoitaa tehtäviä sen alueella. Jos sopivaa kumppania ei löydy kuntahallinnon piiristä tai tehtävien hoitaminen on tarkoituksenmukaista organisoida aluetasolla, toimeksiantosopimus voidaan tehdä uuden aluehallintoviranomaisen kanssa. Tehtävien hoidon rahoitus tapahtuu toimeksiantosopimukseen perustuvan korvauksen kautta. Tehtävien hoidon ohjaus ja valvonta tapahtuu Maaseutuvirastosta käsin. Ohjaus sisältää säädösohjauksen ja informaatio-ohjauksen lisäksi sopimukseen perustuvan ohjauksen. Kuntien ohjaukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät keskitetään Maaseutuvirastoon.

Taso: Järjestämisvastuu keskushallinnon tasolla ja suorittaminen kunta-, seutu- tai aluetasolla

H) Aluehallinnon viranomainen tehtävän suorittajana eli *aluehallintoon pohjautuva* tilaaja-tuottajamalli

Kuvaus: Tehtävien hoidon järjestämisvastuu siirretään valtiolle. Järjestämisvastuu kuuluu Maaseutuvirastolle. Hallintopäätöksentekoa sisältävien tehtävien ja asiakaspalveluiden suorittamisesta vastaa uusi aluehallintoviranomainen sen kanssa tehdyn toimeksiantosopimuksen perusteella. Asiakaspalveluiden tuottamisessa alueviranomainen voi käyttää sen toiminnassa yleisesti käytettäviä keinoja, jotka perustuvat sen alaiseen paikallishallintoon, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen, tilaaja-tuottajamalliin ja julkisen hallinnon yhteispalveluiden tuotantoon. Tehtävien hoidon rahoitus tapahtuu aluehallintoviranomaisen käyttöön osoitettujen toimintamäärärahojen sijaan toimeksiantosopimukseen perustuvan korvauksen kautta. Tehtävien hoidon ohjaus ja valvonta tapahtuu Maaseutuvirastosta käsin. Ohjaus sisältää säädösohjauksen ja hallinnollisen ohjauksen (mukaan lukien tulosojaus) lisäksi sopimukseen perustuvan ohjauksen. Tehtävien hoidon ohjaukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät keskitetään Maaseutuvirastoon.

Taso: Järjestämisvastuu keskushallinnon tasolla ja suorittaminen aluetasolla (hallintopäätöksenteko) taikka paikallis- tai seututasolla (asiakaspalvelut)



Viljelijätukihallinnon kehittämiseksi työryhmä asetti tavoitteet, jotka on esitetty luvussa 4. Kunkin vaihtoehdon käsittelyn yhteydessä on edellä tarkasteltu sitä, miten vaihtoehto tukee työryhmän asettamia tavoitteita. Kun vaihtoehtoja verrataan toisiinsa seuraavalla asteikolla:

- + tukee työryhmän asettamia kehittämisen tavoitteita
- 0 ei vaikuta kehittämisen tavoitteiden kannalta
- heikentää kehittämisen tavoitteiden toteuttamista

eri vaihtoehdot näyttävät suhteessa toisiinsa sijoittuvan seuraavasti:

	A) Uudistuvaan kuntahallintoon mukautuminen			B) Uudistuva kuntahallinto+ohjaavat erityisvoimienpiteet			C) Uudistuva kuntah. +ohjaavat erityisvoimienp. +kannustinjärjestelmä			D) Alueviranomaismalli			E) Aluehallintoviranomaismalli+ kuntah. asiakaspalveluiden tuottajana			F) Maaseutuvirastomalli			G) Kuntapohjainen tilaaja-tuottajamalli			H) Aluehallintoon pohjautuva tilaaja-tuottajamalli		
1. Asiakslähtöiset palvelu																								
Palvelujen saatavuus																								
Mahdollisuus henkilökohtaiseen palveluun erilaisia viestintävälineitä hyödyntäen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Alueellinen yhdenvertaisuus; hyvä palvelun taso ja laatu taataan asuinpaikasta ja tuotantosuunnasta riippumatta	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen																								
Palvelun tasapuolisuus, viivytyksettömyys ja asianmukaisuus (virheettömyys)	0	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Hallintoasian hoitamiseen liittyvä neuvonta ja tiedottaminen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Hallinnon tekninen toimivuus ja toimintavarmuus	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
2. Yhteisön rahoitukseen liittyvien riskien minimoiminen																								
Maksajavirastotehtävien ja hallintoviranomaistehtävien hyväksyttävä suorittaminen																								
Ammattitaitoinen henkilökunta (organisaatiomalli osaavan työvoiman hankintaa ja henkilökunnan tieto-aidon lisäämistä tukeva)	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Taataan yhteisön lainsäädännön edellyttämä selkeä tehtävien jako sekä riittävä maksajavirasto- ja hallintoviranomaistehtävien eriyttäminen	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Keskushallinnon selkeä ohjausrooli, keinoja puuttua ongelmiin	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
3. Ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien selkeyttäminen																								
Ohjausjärjestelmä tukee kohdissa 1 ja 2 asetettuja tavoitteita	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Rahoitusjärjestelmä läpinäkyvä ja tukee toiminnan tuottavuutta	0	0	0	0	0	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Rahoituksen mitoitus sopiva	0	0	0	0	0	0	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Kustannustehokas ja tuottavuutta lisäävä	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Tukee toiminnan kehittämistä	0	0	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	

Yllä esitetty tarkastelu on toteutettu yksityiskohdista käsin ja taulukko on vain suuntaa antava. Vaihtoehtoja on arvioitava kokonaisuutena asiakkaan, nykyiseen hallintomalliin liittyvien puutteiden, toiminnan rahoituksen ja hallinnon rakenteen kannalta. Vaihtoehtoja on arvioitava ottaen huomioon nykyisen hallintomallin ongelmat, jotka tässä yhteydessä on ratkaistava, sekä kunkin vaihtoehdon toteuttamiseen sisältyvät haasteet. Tarkoituksena ei myöskään tule olla

hallinnon rakenteen monimutkaistaminen, vaan hallinnon portaiden vähentäminen, viranomaisten välinen selkeä tehtävien ja toimivallan jako sekä toimiva ohjaussuhde.

Kaikissa vaihtoehtoissa haasteena on pidettävä palveluiden saatavuuden turvaamista. On selvitettävä, mikä on asiakkaan näkökulmasta tehtävien hoitamisen asianmukainen taso. Vaihtoehtoja vertailtaessa on käytävä arvokeskustelu, jossa haetaan ratkaisua toisaalta hallinnon asiakkaiden ja toisaalta hallinnon tarpeiden näkökulmasta. On löydettävä vaihtoehto, jossa molempien tarpeisiin liittyvät tavoitteet toteutuvat mahdollisimman hyvin.

Tavoitteena on pidettävä hallintomallia, jossa tuottavuutta ja tuloksellisuutta koskevat tavoitteet voidaan saavuttaa asiakkaiden määrän samanaikaisesti vähentyessä. Tuottavuuden kasvun edellytyksenä on paitsi riittävän suuri yksikkökoko, myös jatkuva toiminnan kehittäminen. Riittävän suurella yksikkökoolla taataan riittävät henkilöstöresurssit suhteessa asiakkaiden määrään ja tehtävien eriyttämisvaatimukseen: Henkilöstöllä on mahdollisuus erikoistua viljelijätukihallinnon tehtävien ja niiden eri osa-alueiden hoitamiseen. Tavoitteena tulee olla organisaatio, jossa henkilöstön kehittämiseen, ammattitaitoisen työvoiman saatavuuteen ja osaamisen siirtymiseen liittyvät ongelmat ovat ratkaistavissa. Nämä tavoitteet voidaan saavuttaa myös kuntahallintoon perustuvissa vaihtoehtoissa, mutta niissä puuttuu toiminnan tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen liittyvä ohjausmahdollisuus. Riittävän suuri yksikkökoko voidaan saavuttaa lakisääteisen yhteistoimintavelvoitteen avulla, mutta henkilöstön kehittämiseen, toiminnan tuloksellisuuteen ja resurssien käyttöön liittyvä ohjauskeino puuttuu.

Reunaehtona viljelijätukihallinnon kehittämiseksi on pidettävä maksajavirastotehtävien hyväksyttyä suorittamista. Maksajaviraston tilit varmentavan elimen tilitarkastuskertomuksissa on edellytetty, että tehtävien siirtoa suurempiin alueellisiin yksiköihin selvitetään. Myös komissio on esittänyt vastaavia kantoja. Tämä näkemys perustuu ajatukseen siitä, että vain riittävän suuri yksikkö pystyy antamaan vakuutuksen siitä, että tehtävät suoritetaan hyväksyttävästi. Kysymys ei ole siitä että kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten toiminnassa olisi säännönmukaisesti puutteita, vaan kysymys on riskistä, joka liittyy nykyiseen hallintomalliin ja erityisesti suoran ohjausvallan puutteeseen suhteessa kuntiin. Jos edellytyksenä on lisäksi, että tehtäviä hoitavan yksikön kanssa on tehtävä sopimus delegoitujen maksajavirastotehtävien suorittamisesta, edellyttää tämänkaltaisen sopimusmenettely yksiköiden määrän merkittävää vähenemisestä nykyisestä. Jos siirtoa suurempiin yksiköihin ei tehdä, on otettava riski mahdollisesta rahoitusoikaisusta. Lisäksi sopimusten tekeminen delegoitujen maksajavirastotehtävien hoitamiseksi nykyisen kuntamäärän kanssa vaatisi huomattavia lisäresursseja. Käytännössä tämä tarkoittaisi Maaseutuvirastolle osoitettavien budjettivarojen lisäämistä. Jatkotyöhön valittujen vaihtoehtojen tulee edellä sanotusta johtuen perustua nykyistä huomattavasti suurempiin yksiköihin.

Kaikissa valtionhallintoon perustuvissa vaihtoehtoissa riittävän suuri yksikkökoko on mahdollista saavuttaa. Valtionhallintoon perustuvien vaihtoehtojen tarkempaa arviointia puoltaa myös se, että nykyiseen hallintomalliin liittyvä suoran ohjauksen puute ja tästä aiheutuva riski voidaan näiden vaihtoehtojen avulla poistaa. Myös toiminnan kehittämiseen ja tuottavuuteen liittyvää ohjausta voidaan suorittaa tehokkaasti. Tehtävien hoidon keskittämisessä Maaseutuvirastoon ja aluehallintoon perustuvissa vaihtoehtoissa ohjaus on valtionhallinnon sisäistä ohjausta. Kun taas tarkastellaan kuntapohjaista tai aluehallintoon pohjautuvaa tilaaja-tuottajamallia, keskushallinnon ohjaus perustuu lainsäädännön lisäksi julkisoikeudelliseen sopimukseen, joka on uusi ohjauskeino. Kyseessä on erityinen sopimusoikeudellinen instrumentti, joka antaa mahdollisuuden määrittää tehtävien hoitamiseen käytettävissä oleva rahoitus sekä toiminnan tuloksellisuutta ja tehokkuutta koskevat tavoitteet. Sopimus antaa mahdollisuuden myös sitouttaa sopimuskumppani toimintansa kehittämiseen yhteisten neuvottelujen sekä korvauksen perusteiden määrittelyn avulla. Toiminnan ohjauksen ja rahoituksen näkökulmasta työryhmän asettamia tavoitteita edistää parhaiten tilaaja-tuottajamalliin perustuva organisointi.

Lopuksi on otettava huomioon kenties keskeisin näkökulma vaihtoehtoja vertailtaessa. Kysymys on asiakasnäkökulmasta. Työryhmässä vallitsi yksimielisyys sen suhteen, että henkilökohtaisen palvelun tulee säilyä myös tulevaisuudessa maakuntatasoa lähempänä. Maatilojen lukumäärän

kehitys ja yhteiskunnassa tapahtuva yleinen kehitys ohjaa viljelijätukihallinnon palveluiden tuotantoa kohti asiointipaikkakuntia ja vähintään seudullista palveluntarjontaa. On kysyttävä, mikä on tulevaisuuden yhteiskunnassa asianmukainen taso viljelijätukihallinnon palveluille; onko kysymys lähipalveluihin, seudullisiin palveluihin vai laajan väestöpohjan palveluihin rinnastettavasta palvelusta<sup>19</sup>.

Jos tarkastellaan viljelijätukihallinnon asiakkaiden henkilökohtaisen asiointitarpeen yleisyyttä, voidaan todeta, että tarve henkilökohtaiseen asiointiin on sidottu tukihakujen määräaikoihin. Henkilökohtaisen paikanpäällä tapahtuvan asioinnin tarve ei ole päivittäistä, viikoittaista eikä myöskään kuukausittaista<sup>20</sup>. Kysymys ei siten ole varsinaisesta lähipalvelusta. Kunnat ovat myös itse tehtävien hoitoa organisoidessaan ja kuntalain mukaisia yhteistoiminnan muotoja käyttäessään näyttäneet lähtevän siitä, että seututasolla tapahtuva palveluntarjonta on riittävää eli palvelut sijaitsevat paikallistasoa etäämmällä, ja ne ovat saavutettavissa joko omalla kulkuneuvolla tai julkisella liikennevälineellä. Työryhmän käsittelemistä vaihtoehtoista kuntapohjainen tilaaja-tuottajamalli sekä kuntahallintoon perustuvat vaihtoehdot, joissa asetetaan erityinen yhteistoimintavelvoite, näyttäisivät täyttävän tämän vaatimuksen varsinkin, jos vastuualueiden tai yhteistoiminta-alueiden järjestelyssä otetaan huomioon syrjäiset, harvaanasutut maaseutualueet. Näissä malleissa hallintopäätöksenteko ja asiakaspalveluiden tarjonta tapahtuu pääosin seututasolla ja maakuntajakoa pienemmällä alueella. Myös aluehallintoon perustuvat vaihtoehdot antavat mahdollisuuden asiakaspalveluiden tuottamiseen seututasolla. Maaseutuvirastoon keskittäminen ei näyttäisi tarjoavan mahdollisuutta henkilökohtaiseen paikan päällä tapahtuvaan asiointiin muutoin kuin tilanteessa, jossa avustavia asiakaspalveluita tarjotaan järjestelmällisesti ympärimaata sijoitetuissa julkisen hallinnon yhteispalvelupisteissä. Onkin kysyttävä, millainen tulee olla henkilökohtaisen asiakaspalvelun sisältö.

Avustaviin asiakaspalveluihin sisältyy mahdollisuus asian vireillepanoon, vireillepanoa koskeva neuvonta ja tekninen tuki. Niihin ei sisältyisi viljelijätukijärjestelmän sisältöä koskevaa asiantuntijapalvelua. Tukijärjestelmien sisältö on usein monimutkaisempaa ja vaihtuvampaa kuin esimerkiksi maistraattien tarjoamien palveluiden sisältö. Työryhmä katsoi, että viljelijät tarvitsevat myös jatkossa henkilökohtaista palvelua, johon sisältyy asian vireillepanoa koskevan neuvonnan ja teknisen tuen lisäksi asiantuntijaneuvontaa. Asiantuntijaneuvonnan tarjoamista keskitetyn puhelinneuvonnan tai sähköisen neuvontapalvelun muodossa ei pidetty tässä vaiheessa riittävänä.

Valtionhallintoon perustuvien vaihtoehtojen osalta jatkotyön yhtenä haasteena on pidettävä tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten määrittelyä. Tehtävien siirto valtiolle on voitava toteuttaa kustannusneutraalisti. Myös eri vaihtoehtoihin sisältyvää palvelurakennetta tulisi tarkemmin selvittää kattavien asiakaspalveluiden tarjoamiseksi sekä tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten selvittämiseksi.

---

<sup>19</sup> <http://www.kunnat.net>. Suomen Kuntaliiton luokituksen mukaan julkiset palvelut voidaan jakaa lähipalveluihin, seudullisiin palveluihin ja laajan väestöpohjan palveluihin. Lähipalveluita käytetään toistuvasti, jopa päivittäin. Esimerkkeinä lähipalvelusta voidaan mainita neuvolatoiminta, perusopetus, päivähoito ja lähisosiaaliryöön (vanhukset, lastensuojelu) palvelut. Ne tarjotaan kuntalaisten lähiympäristössä ja niiden piiriin on helppo hakeutua. Seudulliset palvelut sen sijaan sijaitsevat etäämmällä, ja ne ovat saavutettavissa joko omalla kulkuneuvolla tai julkisella liikennevälineellä. Esimerkkeinä seudullisista palveluista voidaan mainita kasvatus- ja perheneuvonta sekä yleislääkärin vastaanotto. Järjestämisvastuu sekä lähipalveluissa että seudullisissa palveluissa voi kuulua vähintään noin 20 000 asukkaan kunnalle tai kuntayhtymälle. Laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut suositellaan sijoitettavaksi kaupungin tai maakunnan keskustaasta ja niissä järjestämisvastuu kuuluu yleensä laajan väestöpohjan kuntayhtymälle. Esimerkkinä laajan väestöpohjan palveluista voidaan mainita erikoissairaanhoidon päivystys ja sosiaalipäivystys.

<sup>20</sup> Lehikoinen 2008. Pohjois-Karjalassa tehdyn kyselyn perusteella viljelijät asioivat maaseututoimiston kanssa keskimäärin 6 kertaa vuodessa, joista vajaa 3 kertaa henkilökohtaisesti toimistolla. Puolet asiointista tapahtui puhelimitse, sähköpostitse tai postin välityksellä.

Lopuksi vaihtoehtoja on tarkasteltava siitä näkökulmasta, millaiseksi muodostuu viljelijätukihallinnon rakenne eri vaihtoehtoissa. Hallinnon rakenteella tarkoitetaan tässä hallinnon eri tasoilla olevien viranomaistoimijoiden yhteismäärää, eikä tasoja joilla eri viranomaiset voivat tarjota asiakaspalveluita. Kaikista yksinkertaisinta, kahden portaalan mallia edustaa tehtävien hoidon keskittäminen Maaseutuvirastoon. Toinen hallinnon portaiden lukumäärää vähentävä vaihtoehto on kolmiportaista hallintoa edustava alueviranomaismalli, jossa tehtävien järjestämisvastuu ja suorittaminen keskitetään uuteen alueviranomaiseen. Kolmen portaalan hallintoa edustavat myös kuntapohjainen tilaaja-tuottajamalli sekä aluehallintoon pohjautuva tilaajatuottajamalli. Neliportaista hallintoa edustavat kuntahallintoon perustuvat vaihtoehdot.

## **6 Työryhmän jatkotyötä koskevat linjaukset**

### **6.1 Ehdotus tarkemmin selvitettävistä kehittämisvaihtoehtoista**

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä tehdään ratkaisuja kuntaliitoksista ja yhteistoiminta-alueista. Koska maataloushallinnon tehtävien osalta yhteistoimintavaatimusta ei ole asetettu, eivätkä nämä tehtävät ole tässä yhteydessä olleet erityisen tarkastelun kohteena, ei uudistus näyttäisi johtavan koko maan tasolla työryhmän asettamien tavoitteiden toteutumiseen.

Käynnissä olevilla aluehallintouudistuksilla ei myöskään näyttäisi olevan oleellista merkitystä maataloushallinnon tehtävien hoitoon. Hankkeeseen ei ole sisällytetty kuntien ja valtion välisen työnjaon uudistamista. Hanke ei siten vaikuta maataloushallinnon tehtävien hoitoon ellei kehittämisvaihtoehto perustu uudistuvaan aluehallintoon. Jatkoselvityksen tuloksena ehdotettava uusi viljelijätukien hallintomalli olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön vuonna 2010, jolloin myös uusi aluehallinnon organisaatio aloittaisi toimintansa.

Maa- ja metsätalousministeriön tilaamassa selvityksessä maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmän yksinkertaistamiseksi<sup>21</sup> esitetyt johtopäätökset ja suositukset edellyttivät viljelijätukihallinnon organisoinnin kehittämistä. Myös tukien hallinto- ja valvontajärjestelmän kannalta maksajavirastotehtävien hyväksyttävän suorittamisen katsotaan vaativan tehtävien hoitamisen keskittämistä suurempiin yksiköihin. Hallinto- ja valvontajärjestelmän näkökulmasta ohjausjärjestelmän kehittäminen on niin ikään ensiarvoisen tärkeää. Nykyisten prosessien kehittäminen ja yksikkökoon suurentaminen on tarpeen myös sähköisen asiainnin myötä saatavien tuottavuushyötyjen konkretisoitumiseksi.

Viljelijätukihallinnon palveluita tuotetaan nykyään vähenevässä määrin lähipalveluina. Kehitys kulkee kohti seututasoon palveluntarjontaa. Palveluverkko tulee kymmenen vuoden kuluessa entisestään harvenemaan. Tähän vaikuttaa osaltaan kunta- ja palvelurakenneuudistus, mutta viime kädessä ratkaisevaa tulee olemaan maatalojen lukumäärän vähentyminen. Jos nykyistä hallintomallia jatketaan, kunnat joutuvat väistämättä arvioimaan, millaista asiakasmäärää varten voidaan pitää yllä paikallisia tukihallinnon palveluita. Tällöin seudullinen yhteistoiminta ja avustavien asiakaspalveluiden tuotanto yhteispalveluina tulee viimeistään eteen.

Edellä sanotun ja edellisessä luvussa esitetyn vaihtoehtojen vertailun perusteella uudistuvaan kuntahallintoon mukautuminen ei riitä, vaan tavoitteiden saavuttaminen vaatii aktiivisia kehittämistoimenpiteitä. Suoran ohjausmahdollisuuden ja sitovan määräysvallan puute suhteessa kuntatasoon on nykyisen hallintomallin ongelma. Toiminnan ohjauksen ja rahoituksen näkökulmasta työryhmän asettamia tavoitteita edistäisi parhaiten tilaaja-tuottajamalliin perustuva organisointi.

Uudistuvaan kuntahallintoon perustuvaa ja erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden ja kannustinjärjestelmän käyttöönoton sisältämää vaihtoehtoa on työryhmässä pidetty

---

<sup>21</sup> MMM 2007b.

varteenotettavana, osin sen vuoksi että tällöin tarvittavat muutokset nykytilanteeseen verrattuna on vähäisimmät ja kuntahallintoon perustuvana sen katsotaan tukevan paikan päällä tapahtuvan henkilökohtaisen palvelun järjestämistä. Näin ollen myös tämä vaihtoehto on tarpeen sisällyttää tarkemmin selvitettäväksi yhdessä kuntapohjaisen tilaajatuottajamallin kanssa. Vaihtoehtoon sisältyvän kannustinjärjestelmän osalta selvitettäisiin erityisesti, onko sen käyttöönottoaminen valtion talouden näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Alueviranomaismallissa tehtävien hoidon ohjaus on valtion hallinnon sisäistä ohjausta, jota täydentävät maksajavirastotehtäviä koskevat sopimukset. Hallinto- ja valvontajärjestelmään kohdistuvat vaatimukset voidaan tältä osin täyttää. Malli edustaa myös hallinnon rakenteen ja viranomaisten välisen työnjaon selkeyttämistä. Vaihtoehtojen vertailun ja edellä sanotun perusteella työryhmä ehdottaa, että sen jatkotyössä selvitettäisiin viljelijätukihallinnon kehittämistä seuraavien kolmen vaihtoehdon pohjalta:

*Uudistuvaan kuntahallintoon perustuva malli sisältäen erityisten tehtävien hoitamista ohjaavien toimenpiteiden ja kannustinjärjestelmän käyttöönottamisen*

*Kuntahallinnon yksikkö tehtävän suorittajana eli kuntapohjainen tilaaja-tuottajamalli*

*Tehtävien siirto uudelle aluehallinnon viranomaiselle eli alueviranomaismalli*

## **6.2 Työryhmän jatkotyön järjestäminen**

Työryhmä ehdottaa, että työryhmän jatkotyö järjestettäisiin seuraavalla tavalla:

- 1) työryhmä selvittää tukihallinnon palvelurakenteen kehittämismahdollisuuksia jatkoselvittävän vaihtoehdon osalta;
- 2) työryhmä tulee arvioimaan jatkoselvittävän vaihtoehdon kustannusvaikutukset, ja ne tullaan esittämään loppuraportissa;
- 3) työryhmä kuulee jatkotyössään Ahvenanmaan maakunnan edustajaa sekä tarvittaessa muita asiantuntijoita;
- 4) työryhmä selvittää vaihtoehdon vaikutukset kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen hoitamien muiden maataloushallinnon viranomaistehtävien kuin viljelijätukien hoitoon ja kuulee asianomaisia viranomaisia ja asiantuntijoita eri vaihtoehtojen vaikutuksista; ja
- 5) toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä tulee tekemään esityksen valtion ja kuntien välisestä työnjaosta, rahoitusmallista ja tehtävien organisointitavasta sekä valmistelee esityksen organisointitavan edellyttämistä säädös- ja budjettimuutoksista 31.12.2008 mennessä.

## Lähdeluettelo

**BDO 2007.** Tilit varmentavan elimen tilintarkastustodistus ja -kertomus EMOTR-T:n varainhoitovuodelta 16.10.2005-15.10.2006.

**KPMG 2008.** Todentamisviranomaisen tilintarkastuskertomus varainhoitovuodelta 16.10.2006-15.10.2007.

**Lehikoinen 2008.** Terhi Lehikoinen, Asiakkaiden odotukset maaseutuelinkeinoviranomaispalveluista, opinnäytetyö 2008.

**MAVI 2008.** Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten rooli viljelijätukien hallinnoinnissa ja viljelijätukien hallinnoinnin kehittämisvaihtoehdot Maaseutuviraston selvitys ”11.1.2008.

**MMM 2007a.** Maatalouden toimintaympäristön muutoksia on tarkasteltu muun muassa maatalouspolitiikan vaihtoehtoja selvittäneen työryhmän toimesta; Maatalouspolitiikan vaihtoehdot, maa- ja metsätalousministeriö 3/2007.

**MMM 2007 b.** Kaj Suomela, Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmän yksinkertaistaminen, selvitysmiehen raportti 21.12.2007.

**TIKE 2008.** Maatalouden rakennetutkimuksen ennakkotiedot 2007, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus.

**VM 2008a.** Aluehallinnon uudistamishanke; väliraportti, valtiovarainministeriö, VM 19/2008.

**VM 2008b.** Uusi yhteispalvelu- parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa, VM 9/2008.

**VM 2008c.** Maistraatit yhteispalvelussa, VM 12/2008.

## Liitteet

Liite 1	Kyselylomake
Liite 2	Kyselyn tulokset
Liite 3	Suomen maksajaviraston hyväksyminen ja hyväksymisperusteiden vahvistaminen Suomessa, MMM dnro 1067/312/2007.
Liite 4	Tarkastuskertomus asetuksen (EY) N:o 885/2006 mukaisten hyväksymisperusteiden täyttymistä koskevasta tarkastuksesta Suomen maksajavirastona toimivassa Maaseutuvirastossa, BDO 10.9.2007.
Liite 5	Työvoima- ja elinkeinokeskusten maatilatalouden tukia ja tuotantokiintiöitä koskevat tehtävät
Liite 6	MELAn paikallisyksiköt

## Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten tehtävät

**1) Kunnan nimi:**

**2) Kuntakoodi:**

**3) Maakunta, jossa kunta sijaitsee:**

- ☐ 1 Uusimaa
- ☐ 21 Itä-Uusimaa
- ☐ 2 Varsinais-Suomi
- ☐ 4 Satakunta
- ☐ 5 Kanta-Häme
- ☐ 6 Pirkanmaa
- ☐ 7 Päijät-Häme
- ☐ 8 Kymenlaakso
- ☐ 9 Etelä-Karjala
- ☐ 10 Etelä-Savo
- ☐ 11 Pohjois-Savo
- ☐ 12 Pohjois-Karjala
- ☐ 13 Keski-Suomi
- ☐ 14 Etelä-Pohjanmaa
- ☐ 15 Pohjanmaa
- ☐ 16 Keski-Pohjanmaa
- ☐ 17 Pohjois-Pohjanmaa
- ☐ 18 Kainuu
- ☐ 19 Lappi
- ☐ 20 Ahvenanmaa

**4) Työvoima- ja elinkeinokeskus, jonka alueella kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen toimii:**

- ☐ 1 Uusimaa
- ☐ 2 Varsinais-Suomi
- ☐ 3 Satakunta
- ☐ 4 Häme
- ☐ 5 Pirkanmaa
- ☐ 6 Kaakkois-Suomi
- ☐ 7 Etelä-Savo



- ☐ 8 Pohjois-Savo
- ☐ 9 Pohjois-Karjala
- ☐ 10 Keski-Suomi
- ☐ 11 Etelä-Pohjanmaa
- ☐ 12 Pohjanmaa
- ☐ 13 Pohjois-Pohjanmaa
- ☐ 14 Kainuu
- ☐ 15 Lappi
- ☐ 16 Ahvenanmaan lääninhallitus

## Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävien organisointi nykytila

**5) Onko kunnassanne kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävien hoitaminen organisoitu yhteisten kuntien kanssa? Hoidatteko tehtäviä useamman kuin yhden kunnan alueella?**

- ☐ Ei
- ☐ Kyllä

**6) Jos vastasitte kohtaan 5 myöntävästi, luettelkaa kunnat, joiden alueilla hoidatte tehtäviä / jotka osallistuvat yhteistoimintaan.**

	<input type="button" value="↑"/> <input type="button" value="↓"/>
--	--

**7) Jos vastaisitte kohtaan 5 myöntävästi, perustuuko tehtävien hoitaminen johonkin seuraavista järjestäytyneistä vaihtoehdoista:**

- ☐ kunta hoitaa toisen kunnan alueella tehtävien hoitamisen sijaisjärjestelyinä loma-aikana tai poikkeustapauksissa joidenkin päätösten osalta)
- ☐ kunnalla on yhteinen maaseutuelinkeinoviranomainen toisen kunnan kanssa
- ☐ toinen kunta ostaa viranomaistehtävien hoitamisen palvelut kunnalta
- ☐ tehtävät hoitaa kuntayhtymä
- ☐ tehtävät hoitaa yhteistyösopimuksen perusteella toinen kunta
- ☐ tehtävien hoitaminen perustuu muuhun yhteistoiminnan muotoon

**8) Jos valitsitte kohdassa 7 viimeisen vaihtoehdon, kuvatkaa yhteistoimintaa.**

	<input type="button" value="↑"/> <input type="button" value="↓"/>
--	--

**9) Kunnan tai jos tehtäviä hoidetaan yhteistyössä kahden tai useamman kunnan alueella tämän kuntien yhteistoimintayksikön alueella toimivien maatilojen lukumäärä**

- ☐ - 200  
☐ 201-400  
☐ 401-800  
☐ 801 -

## Tehtävien hoitamisen resursoinnin ja työajan jakautumisen n

**10) Mikä on kunnassanne tai yhteistoimintayksikössänne toimivien maataloushallinnon työntekijöiden (maataloussihteeri, maaseutusihteeri, maaseutupäällikkö, toimistos sihteeri ym.) lukumäärä?**

**11) Tehtävien hoitamisen resursoinnin ja työajan jakautumisen nykytila. Ilmoita alla oleviin tekstikentti tuntimäärä numeroina (ilman välilyöntejä), joka kunnassanne tai yhteistoimintayksikössänne käyttää tehtäviin vuodessa.**

a) Viljelijätukiprosessiin liittyvät tehtävät (kuten esim. hakemusten vastaanotto ja alustava tarkistus, vastaanottom kirjaaminen, kuulemiset, täydennyspyynnöt, hakemusten tallennus, tallennusten tarkastus, tarkastusluettelojen mu tarkastus, sitoumuspäätösten teko, päätösten lähettäminen, maksatuspäätösten teko, arkistointi, menettelytapaa k ohjaus) \*

b) Tuenhakijoiden koulutus ja neuvonta (pl. menettelytapaa koskeva ohjaus) \*

c) Maatalouden luopumistuki- ja eläkejärjestelmiin liittyvät tehtävät (lausunnon antaminen, tuen ehtojen valvonta)

d) Sato-, tulva-, hirvi- ja petoeläinvahinkoihin liittyvät tehtävät \*

e) Hukkakauralakiin perustuvat tehtävät \*

f) Eläintenpitäjärekisteriin liittyvät tehtävät \*

g) Valmiussuunnitelmat (VAP-varaukset henkilöstä, joilla voidaan kriisiaikana/poikkeusoloissa hoitaa maataloustuo

h) Maaseudun kehittämistehtävät (mm. maaseutuyrittäjien neuvonta, investointitukia hakevien neuvonta, toiminta osallistuminen, kunnan maaseudun kehittämishakkeiden rahoitusosuuteen liittyvä budjetointi ja laskujen hyväksym osallistuminen ohjelmaperusteisten kehittämishankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen) \*

i) Muut maataloushallinnon tehtävät \*

**12) Jos vastasitte 11 i ) kohtaan, määriteltäkää tehtävät.**

**13) Arvioikaa maataloushallinnon työntekijöiden (maataloussihteeri, maaseutusihteeri, maaseutupäällik toimistos sihteeri ym.) maataloushallinnon työtehtäviin käyttämän työajan jakautuminen seuraaviin koht prosentteina.**

a) Viljelijätukiprosessiin liittyvät tehtävät (kuten esim. hakemusten vastaanotto ja alustava tarkistus, vastaanottom

kirjaaminen, kuulemiset, täydennyspyynnöt, hakemusten tallennus, tallennusten tarkastus, tarkastusluettelojen mu  
tarkastus, sitoumuspäätösten teko, päätösten lähettäminen, maksatuspäätösten teko, arkistointi, menettelytapaa k  
ohjaus) \*

b) Tuenhakijoiden koulutus ja neuvonta (pl. menettelytapaa koskeva ohjaus) \*

c) Maatalouden luopumistuki- ja eläkejärjestelmiin liittyvät tehtävät (lausunnon antaminen, tuen ehtojen valvonta)

d) Sato-, tulva-, hirvi- ja petoeläinvahinkoihin liittyvät tehtävät \*

e) Hukkakauralakiin perustuvat tehtävät \*

f) Eläintenpitäjärekisteriin liittyvät tehtävät \*

g) Valmiussuunnitelmat (VAP-varaukset henkilöistä, joilla voidaan kriisiaikana/poikkeusoloissa hoitaa maataloustuo

h) Maaseudun kehittämistehtävät (mm. maaseutuyrittäjien neuvonta, investointitukia hakevien neuvonta, toiminta  
osallistuminen, kunnan maaseudun kehittämishakkeiden rahoitusosuuteen liittyvä budjetointi ja laskujen hyväksym  
osallistuminen ohjelmaperusteisten kehittämishankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen) \*

i) Muut maataloushallinnon tehtävät \*

## Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävien hoitamisen muutokset vuoteen 2010 mennessä

**14) Kuntaliitokset voivat vaikuttaa tehtävien hoitamiseen. Onko tiedossanne, että tehtävien hoitaminen  
vuoteen 2010 mennessä.**

☐ a) ei

☐ b) kyllä, kuntaliitoksen johdosta

☐ c) kyllä, kuntien yhteistoimintajärjestelyn johdosta

**15) Jos vastasitte kohtaan 14 c myöntävästi, luetelkaa yhteistoimintaan osallistuvat kunnat.**

**16) Jos vastaisitte kohtaan 14 b myönteisesti, luetelkaa yhdistyvät kunnat**

**17) Jos vastaisitte kohtaa 14 c myönteisesti, perustuuko tehtävien hoitaminen johonkin seuraavista järj**

☐ kunnalla on yhteinen maaseutuelinkeinoviranomainen toisen kunnan kanssa

- ☐ kunta ostaa viranomaistehtävien hoitamisen palvelut toiselta kunnalta
- ☐ tehtävän hoitaa kuntayhtymä
- ☐ tehtävän hoitaa yhteistyösopimuksen perusteella toinen kunta
- ☐ tehtävien hoitaminen perustuu muuhun yhteistoiminnan muotoon

**18) Jos valitsitte kohdassa 17 viimeisen vaihtoehdon, kuvatkaa yhteistoiminta.**

**19) Jos vastaisitte kohtiin 14 b tai 14 c myönteisesti, montako tilaa arvioitte kunnan/yhteistoimintayksikösi toiminta-alueellanne olevan vuonna 2010?**

- ☐ - 600
- ☐ 601 - 1000
- ☐ 1 001 -

**20) Jos vastaisitte kohtiin 14 b tai 14 c myönteisesti, arvioikaa kunnassanne tai yhteistoimintayksikössä toimivien maataloushallinnon työntekijöiden (maataloussihteeri, maaseutusihteeri, maaseutupäällikkö, toimistosihteeri ym.) lukumäärä vuonna 2010.**

**21) Miten arvioitte seuraavien tehtävien määrän kehittyvän vuoteen 2010 mennessä?**

	Vähenee merkittävästi	Vähenee	Pysyy ennallaan	Kasvaa	Kasvaa merkittävästi
Viljelijätukiprosessiin liittyvät tehtävät	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tuenhakijoiden koulutus ja neuvonta (pl. menettelytapaa koskeva ohjaus)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eläintenpitäjärekisteriin liittyvät tehtävät	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Maaseudun kehittämistehtävät	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Muut maataloushallinnon tehtävät	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**22) Onko kunnassanne/yhteistoimintayksikössänne käyttöön otettu käyttöön erityisiä järjestelyjä tukih asiakaspalvelun kehittämiseksi? Jos on, niin millaisia?**

**23) Arvioikaa prosentteina tukihallinnon asiakkaidenne valmiuksia (tahto, atk- osaaminen, laitteisto) hyönteisen asioinnin välineitä tukihaussa?**

	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Valmiudet käyttää sähköisiä palveluita (prosentteina)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**24) Mikä on arvionne siitä, montako prosenttia viljelijöistä jättäisi hakemuksen sähköisenä, jos se olisi i**

10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

Sähköisten tukihakemusten osuus prosentteina

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

**25) Maaseudun kehittämistehtävien hoito on mahdollista järjestää yhteistoiminnassa myös hallinnon ulkopuolisia palveluntuottajia käyttäen. Miten arvioitte, että maaseudun kehittämistehtävät kunnassanne vuonna 2010 hoidetaan?**

- ☐ kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen vastaa edelleen maaseudun kehittämistehtävistä
- ☐ tehtäviä hoidetaan yhteistyössä usean kunnan kesken
- ☐ tehtäviä hoitaa kunnan elinkeinoyhtiö tai muu kunnan omistuksessa oleva toimija
- ☐ tehtäviä hoidetaan muulla tavalla

**26) Jos vastasitte kohdan 25 viimeiseen kohtaan myöntävästi, kuvailaa miten tehtävät on tarkoitus hoitaa vuonna 2010.**

Lähetä



Kokonaisvastaajamäärä: 226

**1. Kunnan nimi:**

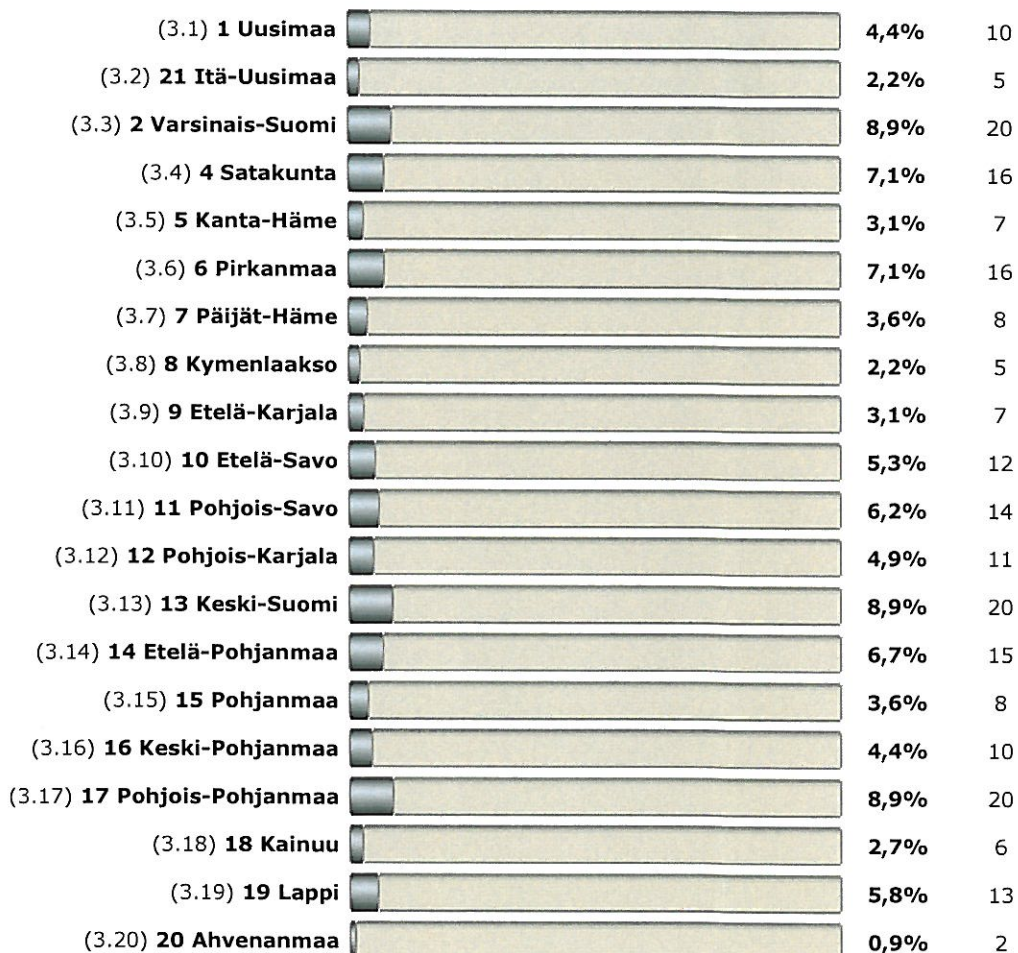
[ Vastaukset ]

**2. Kuntakoodi:**

[ Vastaukset ]

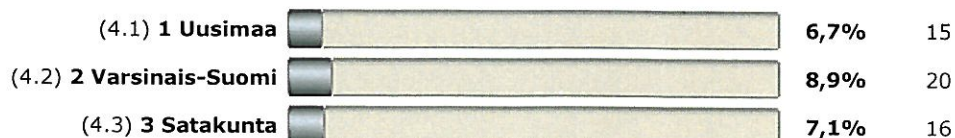
**3. Maakunta, jossa kunta sijaitsee:**

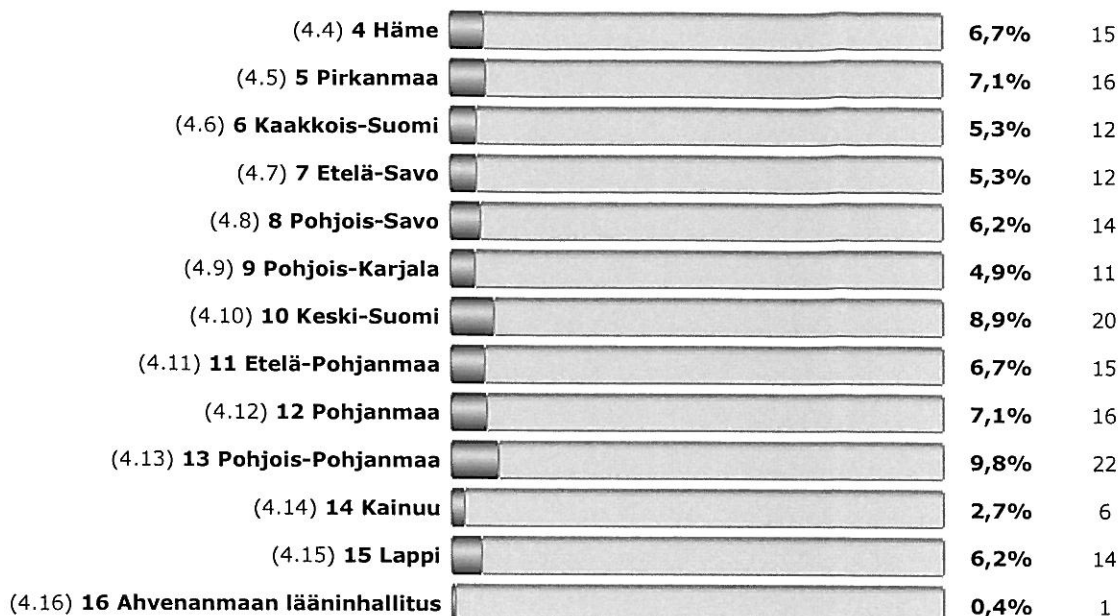
Kysymykseen vastanneet: 225 (ka: 10,3)



**4. Työvoima- ja elinkeinokeskus, jonka alueella kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen toimii:**

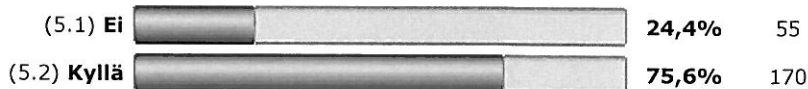
Kysymykseen vastanneet: 225 (ka: 7,8)





**5. Onko kunnassanne kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävien hoitaminen organisoitu yhteistoimintien kanssa? Hoidatteko tehtäviä useamman kuin yhden kunnan alueella?**

Kysymykseen vastanneet: 225 (ka: 1,8)

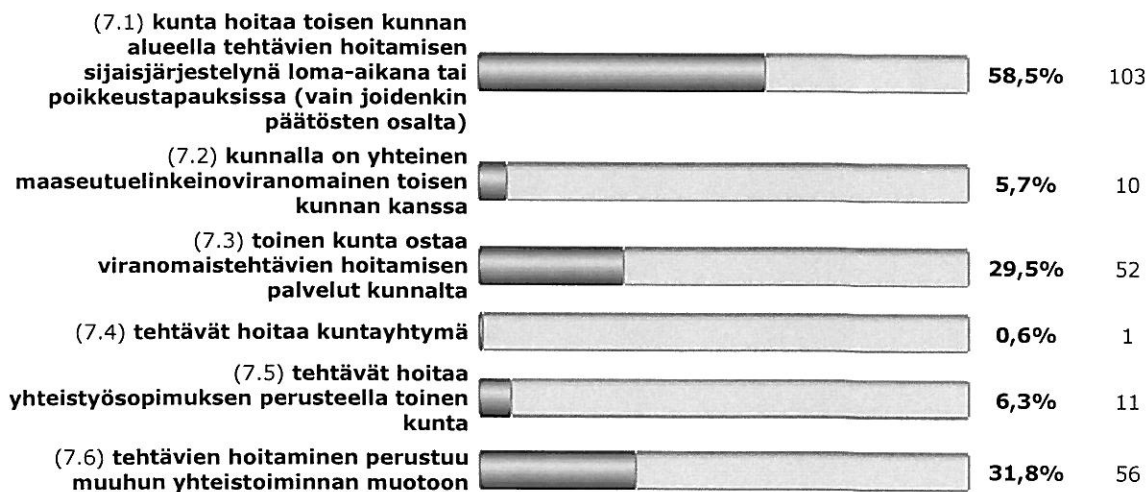


**6. Jos vastasitte kohtaan 5 myöntävästi, luetelkaa kunnat, joiden alueilla hoidatte tehtäviä / jotka osallistu yhteistoimintaan.**

[ Vastaukset ]

**7. Jos vastaisitte kohtaan 5 myönteisesti, perustuuko tehtävien hoitaminen johonkin seuraavista järjestelyistä useampia vaihtoehtoja):**

Kysymykseen vastanneet: 176 (ka: 2,9)



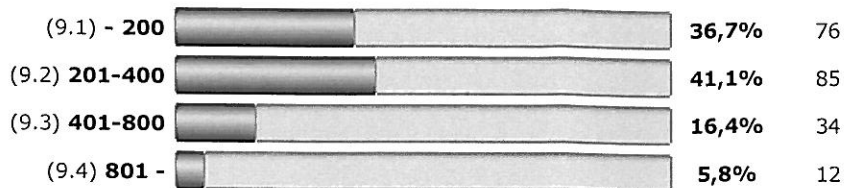
**8. Jos valitsitte kohdassa 7 viimeisen vaihtoehdon, kuvatkaa yhteistoiminta.**



[ Vastaukset ]

**9. Kunnan tai jos tehtäviä hoidetaan yhteistyössä kahden tai useamman kunnan alueella tämän kuntien yhteistoimintayksikön alueella toimivien maatilojen lukumäärä**

Kysymykseen vastanneet: 207 (ka: 1,9)



**10. Mikä on kunnassanne tai yhteistoimintayksikössänne toimivien maataloushallinnon työntekijöiden (maaseutusihteeri, maaseutupäällikkö, toimistos sihteeri ym.) lukumäärä?**

[ Vastaukset ]

**11. Tehtävien hoitamisen resursoinnin ja työajan jakautumisen nykytila. Ilmoita alla oleviin tekstikenttiin a tuntimäärä numeroina (ilman välilyöntejä), joka kunnassanne tai yhteistoimintayksikössänne käytetään se tehtäviin vuodessa.**

[ Vastaukset ]

**12. Jos vastasitte 11 i ) kohtaan, määriteltäkää tehtävät.**

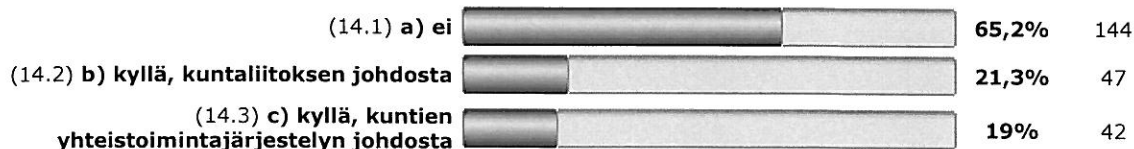
[ Vastaukset ]

**13. Arvioikaa maataloushallinnon työntekijöiden (maataloussihteeri, maaseutusihteeri, maaseutupäällikkö, toimistos sihteeri ym.) maataloushallinnon työtehtäviin käyttämän työajan jakautuminen seuraaviin kohtiin**

[ Vastaukset ]

**14. Kuntaliitokset voivat vaikuttaa tehtävien hoitamiseen. Onko tiedossanne, että tehtävien hoitaminen mu 2010 mennessä.**

Kysymykseen vastanneet: 221 (ka: 1,6)



**15. Jos vastasitte kohtaan 14 c myöntävästi, luetelkaa yhteistoimintaan osallistuvat kunnat.**

[ Vastaukset ]

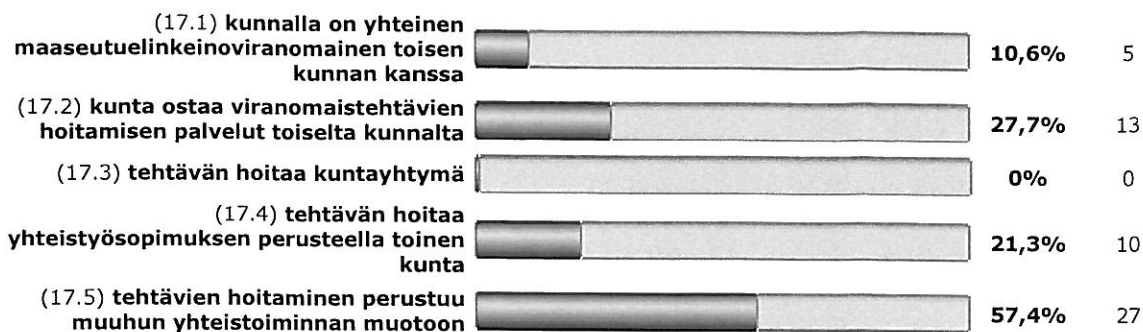
**16. Jos vastaisitte kohtaan 14 b myönteisesti, luetelkaa yhdistyvät kunnat**

[ Vastaukset ]

**17. Jos vastaisitte kohtaa 14 c myönteisesti, perustuuko tehtävien hoitaminen johonkin seuraavista järjest**



Kysymykseen vastanneet: 47 (ka: 3,7)

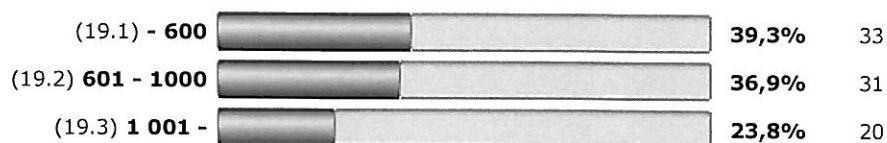


18. Jos valitsitte kohdassa 17 viimeisen vaihtoehdon, kuvatkaa yhteistoimintaa.

[ Vastaukset ]

19. Jos vastaisitte kohtiin 14 b tai 14 c myönteisesti, montako tilaa arvioitte kunnan/yhteistoimintayksikön alueellanne olevan vuonna 2010?

Kysymykseen vastanneet: 84 (ka: 1,8)



20. Jos vastaisitte kohtiin 14 b tai 14 c myönteisesti, arvioikaa kunnassanne tai yhteistoimintayksikössänne maataloushallinnon työntekijöiden (maataloussihteeri, maaseutusihteeri, maaseutupäällikkö, toimistos sihteeri) lukumäärä vuonna 2010.

[ Vastaukset ]

21. Miten arvioitte seuraavien tehtävien määrän kehittyvän vuoteen 2010 mennessä?

Kysymykseen vastanneet: 216

	Vähenee merkittävästi (arvo: 1)	Vähenee (arvo: 2)	Pysyy ennallaan (arvo: 3)	Kasvaa (arvo: 4)	Kasvaa merkittävästi (arvo: 5)
Viljelijätukiprosessiin liittyvät tehtävät (ka: 2,839; yht: 217)	0,5% 1	35,5% 77	46,5% 101	14,7% 32	2,8% 6
Tuenhakijoiden koulutus ja neuvonta (pl. menettelytapaa koskeva ohjaus) (ka: 3,3; yht: 217)	0% 0	6,9% 15	59,4% 129	30,4% 66	3,2% 7
Eläintenpitäjärekisteriin liittyvät tehtävät (ka: 3,353; yht: 215)	0,9% 2	7,9% 17	48,4% 104	40,5% 87	2,3% 5
Maaseudun kehittämistehtävät (ka: 3,512; yht: 211)	0% 0	3,8% 8	46,9% 99	43,6% 92	5,7% 12
Muut maataloushallinnon tehtävät (ka: 3,118; yht: 204)	1% 2	7,8% 16	72,1% 147	16,7% 34	2,5% 5
ka: 3,224; yht: 1064	0,5% 5	12,5% 133	54,5% 580	29,2% 311	3,3% 35

22. Onko kunnassanne/yhteistoimintayksikössänne käyttöön otettu käyttöön erityisiä järjestelyjä tukihallin asiakaspalvelun kehittämiseksi? Jos on, niin millaisia?

[ Vastaukset ]



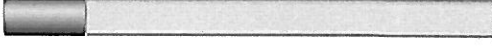

**23. Arvioikaa prosentteina tukihallinnon asiakkaidenne valmiuksia (tahto, atk- osaaminen, laitteisto) hyödyntää asioinnin välineitä tukihaussa?****Kysymykseen vastanneet: 223**

	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Valmiudet käyttää sähköisiä palveluita (prosentteina) (ka: 31,614; yht: 223)	<b>13,9%</b> 31	<b>25,1%</b> 56	<b>26%</b> 58	<b>15,7%</b> 35	<b>9,9%</b> 22	<b>5,8%</b> 13	<b>1,8%</b> 4	<b>1,8%</b> 4	<b>0%</b> 0	<b>0%</b> 0
ka: 31,614; yht: 223	13,9% 31	25,1% 56	26% 58	15,7% 35	9,9% 22	5,8% 13	1,8% 4	1,8% 4	0% 0	0% 0

**24. Mikä on arvionne siitä, montako prosenttia viljelijöistä jättäisi hakemuksen sähköisenä, jos se olisi mahdollista?****Kysymykseen vastanneet: 221**

	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Sähköisten tukihakemusten osuus prosentteina (ka: 22,117; yht: 222)	<b>30,6%</b> 68	<b>33,8%</b> 75	<b>25,7%</b> 57	<b>6,3%</b> 14	<b>2,3%</b> 5	<b>0,5%</b> 1	<b>0,5%</b> 1	<b>0,5%</b> 1	<b>0%</b> 0	<b>0%</b> 0
ka: 22,117; yht: 222	30,6% 68	33,8% 75	25,7% 57	6,3% 14	2,3% 5	0,5% 1	0,5% 1	0,5% 1	0% 0	0% 0

**25. Maaseudun kehittämistehtävien hoito on mahdollista järjestää yhteistoiminnassa myös hallinnon ulkopuolisten palveluntuottajien avulla. Miten arvioitte, että maaseudun kehittämistehtävät kunnassanne vuonna 2010****Kysymykseen vastanneet: 218 (ka: 2,1)**

(25.1) kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen vastaa edelleen maaseudun kehittämistehtävistä		<b>39,9%</b>	87
(25.2) tehtäviä hoidetaan yhteistyössä usean kunnan kesken		<b>27,5%</b>	60
(25.3) tehtäviä hoitaa kunnan elinkeinoyhtiö tai muu kunnan omistuksessa oleva toimija		<b>16,5%</b>	36
(25.4) tehtäviä hoidetaan muulla tavalla		<b>16,1%</b>	35

**26. Jos vastasitte kohdan 25 viimeiseen kohtaan myöntävästi, kuvailaa miten tehtävät on tarkoitus hoitaa.**

[ Vastaukset ]



Päivämäärä

9.3.2007

Dnro

1067/312/2007

Jakelun mukaan

Viite Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 6 artiklan 1 kohta ja komission asetuksen (EY) N:o 885/2006 1 artikla

Asia **SUOMEN MAKSAJAVIRASTON HYVÄKSYMINEN JA  
HYVÄKSYMISPERUSTEIDEN VAHVISTAMINEN SUOMESSA**

Ohessa toimitetaan tiedoksi ja toiminnassa huomioonotettavaksi mainitut päätökset.

Talousjohtaja

  
Hannele Laihon

JAKELU Euroopan komissio, Maatalouden pääosasto (Rue de la Loi 200, B-1049 Bryssel)  
Maaseutuvirasto  
KPMG (Carita Käppi)

Päivämäärä  
9.3.2007

Dnro  
1067/312/2007

Viite Laki Maaseutuvirastosta ja maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksen 8 §

Asia **YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN RAHOITUKSESTA ANNETUN NEUVOSTON ASETUKSEN (EY) N:O 1290/2005 6 ARTIKLAN 1 KOHDAN MUKAINEN SUOMEN MAKSAJAVIRASTO**

### Maa- ja metsätalousministeriön päätös:

Maa- ja metsätalousministeriö hyväksyy tällä päätöksellä väliaikaisesti Suomen ainoaksi maksajavirastoksi Maaseutuviraston (liitteenä 1 vahvistetut hyväksymisperusteet ja liitteenä 2 laki Maaseutuvirastosta 666/2006). Tämä päätös on voimassa 1.5.2007-15.10.2007 ja se kumoaa 20.6.2002 annetun päätöksen.

### Päätöksen perustelu:

Suomen EMOTR-T-maksajavirastoksi on hyväksytty 20.6.2002 tehdyllä maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä rakenteeltaan seuraava kokonaisuus:

- maksajavirastoa johtaa:  
maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston toimeenpanolinjan johtaja
- maksajavirastoon kuuluvat:
  - maa- ja metsätalousministeriössä:
    - maatalousosaston toimeenpanolinja ja sisäisen tarkastuksen yksikkö EMOTR-T:n sisäisen tarkastuspalvelun osalta
  - maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksessa:
    - talousryhmän interventiorahastoyksikkö, tukimaksuysikkö, talousarviokirjanpitoyksikkö, perintäyksikkö sekä maksuliikenne- ja raportointiyksikkö.

Suomen kansallista lainsäädäntöä on muutettu lailla Maaseutuvirastosta siten, että Maaseutuvirasto hoitaa maksajavirastotehtävät ja 20.6.2002 päätöksen organisaatioiden mukaiset voimavarat on siirretty vuoden 2007 valtion talousarviossa Maaseutuvirastoon.

Maaseutuviraston toiminta alkaa 1.5.2007. Sen organisaatorakenne on laadittu sekä voimavarat mitoitettu ottaen huomioon neuvoston asetuksen 1290/2005 6 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset ja komission asetuksen mukaiset maksajaviraston hyväksymisperusteet.

Maaseutuvirasto vastaa koko varainhoitovuonna 16.10.2006-15.10.2007 maksajaviraston til-  
leistä ja siitä, että raportointi komissiolle säilyy ennallaan. Komission asetuksen (EY) N:O  
885/2006 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu hyväksymisperusteiden tarkastelu toteutetaan  
myöhemmin, kuitenkin hyvissä ajoin ennen tämän päätöksen voimassaolon loppumista. Var-  
sinainen maksajaviraston hyväksyminen tehdään ennen tilikauden 2007/2008 alkua ja se on  
tarkoitus tulla voimaan 16.10.2007 lukien.

Maa- ja metsätalousministeri

  
Juha Korkeaoja

Kansliapäällikkö

  
Jarmo Vaittinen

LIITE 1  
LIITE 2

Vahvistetut hyväksymisperusteet  
Laki Maaseutuvirastosta

# NEUVOSTON ASETUKSESSA TARKOITETUN MAKSAJAVIRASTON KOMISSION ASETUKSEN (EY) n:o 885/2006 1 ARTIKLASSA TARKOITETTUIJEN HYVÄKSYMISPERUSTEIDEN VAHVISTAMINEN SUOMESSA

I Komission asetuksen (EY) N:O 885/2006 1 artiklassa tarkoitettun liitteen 1 mukaiset hyväksymisperusteet.

## 1. Sisäinen ympäristö

### A) Organisaatorakenne

Maksajaviraston organisaatorakenteen on tarjottava virastolle valmiudet suoriutua seuraavista maataloustukirahaston ja maaseuturahaston menoja koskevista tärkeimmistä tehtävistä:

- i) Maksujen hyväksyntä ja tarkastus sen varmistamiseksi, että maksupyynnön esittäjälle maksettava määrä on yhteisön sääntöjen mukainen, mukaan luettuina erityisesti hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset.
- ii) Maksujen suorittaminen hyväksytyn määrän maksamiseksi maksupyynnön esittäjälle (tai tämän nimeämälle edustajalle) tai maaseudun kehittämisen yhteydessä yhteisön rahoitusosuuden maksamiseksi.
- iii) Maksukirjanpito kaikkien maksujen kirjaamiseksi viraston erillisiin, maataloustukirahastoa ja maaseuturahastoa koskevien menojen atk-muodossa oleviin tileihin ja määräaikaista menojen yhteenvetojen laadinta, mukaan lukien kuukausittaiset, neljännesvuosittaiset (maaseuturahastoa koskevat) ja vuosittaiset ilmoitukset komissiolle. Tileihin merkitään myös rahastojen rahoittamat varat, erityisesti interventiovarastot, tarkastamattomat ennakkomaksut, vakuudet ja velalliset.

Maksajaviraston organisaatorakenteen on mahdollistettava valtuuksien ja vastuualojen selkeä jako kaikilla toiminnan tasoilla, ja siinä on erotettava toisistaan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettut kolme päätehtävää, joihin liittyvät vastuualat määritellään organisaatiokaaviossa. Sen on sisällettävä 4 kohdassa tarkoitettut tekniset ja sisäisen tarkastuksen yksiköt.

### B) Henkilöstöresursseja koskeva standardi

Maksajaviraston on varmistettava seuraavat seikat:

- i) Toimien toteuttamiseen osoitetaan asianmukainen henkilöstö, jolla on eri toimintatasoilla vaaditut tekniset taidot.
- ii) Tehtävänjako on sellainen, ettei yksikään virkailija vastaa useammasta kuin yhdestä maataloustukirahastolta tai maaseuturahastolta veloitettavien summien hyväksymiseen, maksamiseen tai kirjanpitoon liittyvästä tehtävästä ja ettei yksikään virkailija suorita mitään näistä tehtävistä ilman toisen virkailijan valvontaa.
- iii) Jokaisen virkailijan tehtävät määritellään kirjallisesti, mukaan lukien virkailijan toimivaltaan kuuluvien rahamääräisten rajojen asettaminen.

- iv) Henkilöstöä koulutetaan asianmukaisesti kaikilla toimintatasoilla, ja luottamuksellisiin toimiin järjestetään henkilöstökierto tai vaihtoehtoisesti lisätään valvontaa.
- v) Toteutetaan asianmukaiset toimenpiteet eturistiriitojen välttämiseksi, kun vastuullisessa tai maksupyyntöjen tarkistuksen, hyväksymisen, maksamisen ja kirjanpidon kannalta arkaluontoisessa asemassa oleva henkilö toimii maksajaviraston ulkopuolella muissa tehtävissä.

### C) Tehtävien siirtäminen

Jos jokin maksajaviraston tehtävistä siirretään toisen elimen toteutettavaksi asetuksen (EY) N:o 1290/2005 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti, seuraavien edellytysten on täyttyvä:

- i) Maksajaviraston ja kyseisen elimen välillä tehdyssä kirjallisessa sopimuksessa on täsmennettävä, minkälaiset tiedot ja tositteet maksajavirastolle on toimitettava ja missä määräajassa. Sopimuksen on tarjottava virastolle mahdollisuus noudattaa hyväksymisperusteita.
- ii) Maksajavirasto on kaikissa tapauksissa vastuussa asianomaisten rahastojen tehokkaasta hallinnoinnista.
- iii) Toisen elimen tehtävät ja velvollisuudet määritellään selkeästi erityisesti yhteisön sääntöjen noudattamisen valvonnan ja tarkastamisen osalta.
- iv) Maksajavirasto varmistaa, että elimellä on käytettävissään tehokkaat järjestelmät sen varmistamiseksi, että se suorittaa tehtävänsä hyväksyttävästi.
- v) Elin antaa maksajavirastolle vakuutuksen tehtäviensä suorittamisesta ja selostaa käyttämänsä menetelmät.
- vi) Maksajavirasto tarkastelee säännöllisesti toiselle elimelle siirrettyjä tehtäviä varmistukseen, että ne on suoritettu hyväksyttävästi ja yhteisön sääntöjä noudattaen.

Edellä vahvistettuja edellytyksiä sovelletaan soveltuvin osin kansallisten tulliviranomaisten toteuttamiin maatalousmenoihin liittyviin tehtäviin.

## 2. Valvontatoimet

### A) Maksupyyntöjen hyväksymismenettelyt

Maksajaviraston on noudatettava seuraavia menettelyjä:

- i) Maksajavirasto vahvistaa maksupyyntöjen vastaanottoa, kirjaamista ja käsittelyä koskevat yksityiskohtaiset menettelyt, joihin sisältyy kuvaus kaikista käytettävistä asiakirjoista.
- ii) Jokaisella hyväksymisestä vastaavalla virkailijalla on käytettävissään yksityiskohtainen tarkistusluettelo niistä tarkistuksista, jotka hänen on suoritettava, ja virkailija liittää maksupyyntönsä tositteisiin todistuksensa siitä, että kyseiset tarkistukset on suoritettu. Todistus voidaan antaa sähköisesti. Tällöin on osoitettava, että työtä on valvonut kokenempi virkailija.



- iii) Maksupyyntö voidaan hyväksyä maksettavaksi vasta, kun on suoritettu riittävät tarkistukset sen varmistamiseksi, että pyyntö on yhteisön sääntöjen mukainen. Kyseisiin tarkistuksiin on sisällytettävä erityistä toimenpidekokonaisuutta koskevassa asetuksessa, jonka perusteella tuen maksamista pyydetään, sekä asetuksen (EY) N:o 1290/2005 9 artiklassa vaaditut tarkistukset petosten ja sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja havaitsemiseksi ottaen erityisesti huomioon esiintyvät riskit. Maaseuturahaston osalta on lisäksi noudatettava menettelyjä, joilla varmistetaan, että tuen myöntämisperusteita ja kaikkia sovellettavia yhteisön sääntöjä, erityisesti julkisia hankintoja ja ympäristönsuojelua koskevia sääntöjä, on noudatettu.
- iv) Maksajaviraston asianmukaisen tason johdolle ilmoitetaan säännöllisin väliajoin suoritettujen tarkastusten tuloksista, niin että näiden tarkastusten riittävyys voidaan aina ottaa huomioon ennen kuin maksupyyntö käsitellään.
- v) Työt on selostettava yksityiskohtaisesti jokaiseen maksupyyntöön tai maksupyyntösarjaan liitettävässä kertomuksessa taikka tarvittaessa yhtä markkinointivuotta koskevassa kertomuksessa. Kertomukseen on liitettävä todistus hyväksytyjen maksupyyntöjen tukikelpoisuudesta sekä suoritettun työn luonteesta, laajuudesta ja rajoituksista. Maaseuturahaston osalta on lisäksi vakuutettava, että tuen myöntämisperusteita ja kaikkia sovellettavia yhteisön sääntöjä, erityisesti julkisia hankintoja ja ympäristönsuojelua koskevia sääntöjä, on noudatettu. Jos fyysiset tai hallinnolliset tarkastukset eivät kata kaikkia maksupyyntöjä, vaan ne perustuvat otantaan, valitut maksupyyntöt on yksilöitävä ja otantamenetelmää on kuvailtava; lisäksi kertomukseen on sisällytettävä poikkeavuuksien ja sääntöjenvastaisuuksien osalta tehtyjen tarkastusten ja toteutettujen toimenpiteiden tulokset. Tositteiden on oltava riittävät sen varmistamiseksi, että kaikki vaaditut tarkistukset hyväksytyjen maksupyyntöjen tukikelpoisuudesta on suoritettu.
- vi) Jos hyväksyttyihin maksupyyntöihin ja tarkastusten suorittamiseen liittyvistä asiakirjoista (paperiversioista tai sähköisessä muodossa olevista) huolehtivat muut elimet, on sekä näiden elinten että maksajaviraston vahvistettava menettelyt sen varmistamiseksi, että kaikkien sellaisten asiakirjojen sijainti, jotka ovat maksajaviraston suorittamien yksittäisten maksujen kannalta merkityksellisiä, kirjataan muistiin.

#### B) Maksumenettelyt

Maksajaviraston on vahvistettavat tarvittavat menettelyt varmistaakseen, että maksut suoritetaan ainoastaan joko maksupyyntöä esittäjän tai tämän nimeämän edustajan pankkitileille. Maksu on suoritettava maksajaviraston pankista tai tarvittaessa valtion maksutoimistosta viiden työpäivän kuluessa maksun veloittamisesta maataloustukirahastolta tai maaseuturahastolta. Varainhoitovuosien 2007 ja 2008 osalta maksut voidaan kuitenkin suorittaa myös maksumääräyksellä. On vahvistettava menettelyt sen varmistamiseksi, että kaikki maksut, joita koskevia siirtoja ei ole suoritettu, on palautettava rahastoille. Mitään maksuja ei suoriteta käteisenä. Hyväksyvä virkailija ja/tai tämän esimies voi antaa hyväksyntänsä sähköisesti, jos kyseisten välineiden riittävä turvallisuus varmistetaan ja allekirjoittajan henkilöllisyys kirjataan sähköisiin tallenteisiin.

#### C) Kirjanpitoimenettelyt

Maksajaviraston on noudatettava seuraavia menettelyjä:

- i) Kirjanpitoimenettelyillä on varmistettava, että kuukausittaiset, neljännesvuosittaiset (maaseuturahaston osalta) ja vuotuiset ilmoitukset ovat täydellisiä, tarkkoja ja oikea-



aikaisia ja että kaikki virheet tai laiminlyönnit havaitaan ja oikaistaan, erityisesti säännöllisesti suoritettavin tarkastuksin ja täsmäytyksin.

- ii) Interventiovarastojen kirjanpidolla on varmistettava, että määrät ja niihin liittyvät kustannukset käsitellään oikein ja viipymättä sekä kirjataan tunnistettavina erinä ja oikealle tilille kussakin vaiheessa tarjouksen vastaanottamisesta tuotteen fyysiseen luovutukseen sovellettavien säännösten mukaisesti, sekä varmistettava, että kunkin sijaintipaikan varastojen määrät ja luonne voidaan määrittää milloin tahansa.

#### D) *Ennakkomaksuja ja vakuuksia koskevat menettelyt*

Ennakkomaksut on yksilöitävä kirjanpidossa tai apurekistereissä. On vahvistettava menettelyt, joilla varmistetaan seuraavaa:

- i) Vakuudet hankitaan ainoastaan sellaisilta asianmukaisten viranomaisten hyväksymiltä rahoituslaitoksilta, jotka täyttävät komission asetuksen (ETY) N:o 2220/85 <sup>(1)</sup> vaatimukset, ja vakuuksien on pysyttävä voimassa, kunnes ne vapautetaan tai niitä vaaditaan, ja ne maksetaan maksajaviraston pyynnöstä.
- ii) Ennakkomaksut tarkastetaan asetetuissa määräajoissa, ja tarkastettaviksi erääntyneet ennakkomaksut yksilöidään ja vakuudet vaaditaan viipymättä.

#### E) *Velkoja koskevat menettelyt*

Kaikkia A–D kohdassa vahvistettuja vaatimuksia sovelletaan soveltuvin osin maksuihin, menettyihin vakuuksiin, palautettuihin tukiin, käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin jne., jotka maksajaviraston on perittävä maatalouslukirahaston ja maaseuturahaston puolesta.

Maksajaviraston on luotava järjestelmä kaikkien saatavien tunnistamiseksi ja kaikkien tällaisten velkojen kirjaamiseksi velallisuusluetteloon ennen niiden maksamista. Velallisuusluettelo on tarkistettava säännöllisesti, ja toimia on toteutettava erääntyneiden saatavien perimiseksi.

#### F) *Kirjausketju*

Maksajavirastolla on oltava riittävän yksityiskohtaisen kirjausketjun varmistamiseksi aina käytävissään tiedot asiakirjoista, joilla todistetaan maksupyyntöjen hyväksyminen, kirjanpito ja maksaminen sekä ennakkomaksujen, vakuuksien ja velkojen käsittely.

### 3. Tiedotus ja viestintä

#### A) *Viestintä*

Maksajaviraston on vahvistettava tarvittavat menettelyt varmistaakseen, että kaikki yhteisön säännösten ja erityisesti sovellettavien tukimäärien muutokset kirjataan ja ohjeet, tietokannat ja tarkistusluettelot päivitetään ajoissa.

<sup>1</sup> EYVL L 205, 3.8.1985, s. 5.

## B) Tietojärjestelmien turvallisuus

Tietojärjestelmien turvallisuuden on perustuttava kriteereihin, jotka vahvistetaan jonkin seuraavan kansainvälisesti hyväksytyn standardin asianomaisena varainhoitovuonna sovellettavassa versiossa:

- i) International Standards Organisation 17799/British Standard 7799: Code of practise for Information Security Management (BS ISO/IEC 17799),
- ii) Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: IT-Grundschutzhandbuch/IT Baseline Protection Manual (BSI),
- iii) Information Systems Audit and Control Foundation: Control objectives for Information and related Technology (COBIT).

Maksajaviraston on valittava tietojärjestelmänsä turvallisuuden perustaksi jokin kyseisistä kansainvälisistä standardeista.

Turvatoimenpiteet on mukautettava kunkin maksajaviraston hallintorakenteeseen, henkilöstötilanteeseen ja tekniseen ympäristöön. Taloudellisten ja teknologisten resurssien olisi oltava kohtuullisia tosiasiallisiin riskeihin nähden.

## 4. Seuranta

### A) Jatkuva seuranta sisäisin valvontatoimin

Sisäisten valvontatoimien on katettava vähintään seuraavat alat:

- i) Teknisten yksiköiden sekä tarkastusten ja muiden tehtävien toteuttamiseen valtuutettujen elinten seuranta asetusten, suuntaviivojen ja menettelyjen asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.
- ii) Järjestelmämuutosten käynnistäminen valvontajärjestelmien yleiseksi parantamiseksi.
- iii) Maksajavirastolle toimitettujen vaatimusten ja pyyntöjen sekä muiden, sääntöjenvastaisuuksia koskevia epäilyjä herättävien tietojen tarkastelu.

Jatkuva seuranta jäsentyy osaksi maksajaviraston tavanomaisia toistuvia toimia. Maksajaviraston kaikilla tasoilla toteutettavaa päivittäistä toimintaa ja valvontatoimia seurataan jatkuvasti riittävän yksityiskohtaisen kirjausketjun varmistamiseksi.

### B) Sisäisen tarkastuksen yksikön laatimat erilliset arviot

Maksajaviraston on noudatettava tältä osin seuraavia menettelyjä:

- i) Sisäisen tarkastuksen yksikön on oltava riippumaton viraston muista yksiköistä ja raportoitava viraston johtajalle.
- ii) Sisäisen tarkastuksen yksikön on tarkistettava, että maksajaviraston vahvistamat menettelyt ovat riittävät varmistamaan, että yhteisön sääntöjä noudatetaan ja että tilit ovat tarkat, täydelliset ja oikea-aikaiset. Tarkistukset voidaan rajata koskemaan valittuja toimenpiteitä ja otoksia suoritteista, jos tarkastussuunnitelmalla varmistetaan, että

kaikki merkittävät alueet, mukaan luettuina hyväksymisestä vastaavat osastot, käydään läpi enintään viiden vuoden pituisena ajanjaksona.

- iii) Yksikön työ on suoritettava kansainvälisesti hyväksytyjen standardien mukaisesti ja kirjattava työasiakirjoihin, ja sen perusteella on annettava maksajaviraston ylimmälle johdolle osoitetut kertomukset ja suositukset.

Komission asetuksen (EY) N:O 885/2006 1 artiklan mukaisia ylimääräisiä hyväksymisperusteita ei ole.

Helsingissä maaliskuun 8 päivänä 2007

Maa- ja metsätalousministeri



Juha Korkeaoja

Kansliapäällikkö



Jarmo Vaittinen

21.7.2006/666

*Katso tekijänoikeudellinen huomautus käyttöehdoissa.*

**Laki Maaseutuvirastosta 21.7.2006/666**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

**1§**  
Toimiala

Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten toimenpiteiden, yhteisön rahoittamien maaseudun kehittämistoimien ja näitä täydentävien kansallisten toimenpiteiden toimeenpanotehtäviä varten on maa- ja metsätalousministeriön alainen «Maaseutuvirasto».

**2§**  
Tehtävät

Maaseutuvirastolle kuuluvat siten kuin Euroopan yhteisön asetuksissa sekä kansallisissa laeissa ja niiden nojalla säädetään tai määrätään:

- 1) Euroopan maatalouden tukirahastosta rahoitettavien tukien, palkkioiden ja varastointikorvausten sekä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta rahoitettavien tukien maksajavirasto- ja muut toimeenpanotehtävät;
- 2) Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta rahoitettavien ohjelmien hallinnointiin ja toimeenpanoon liittyvät tehtävät;
- 3) maa-, puutarha- ja porotaloudelle, luontaiselinkeinoille, koltille sekä maaseudun kehittämistoimenpiteisiin myönnettävien kansallisten tukien ja korvausten toimeenpanoon liittyvät tehtävät;
- 4) Euroopan yhteisön yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien kiintiöiden toimeenpano, tuontitodistusten hallinnointi sekä tuottajaorganisaatioiden ja toimintaohjelmien hyväksyminen;
- 5) maaseutuelinkeinorekisteristä annetussa laissa (1515/1994) tarkoitettujen rekisterien tietosisällön ylläpito, kehittäminen ja tietojen luovuttaminen siltä osin kuin ne kuuluvat Maaseutuviraston toimialaan;
- 6) 1 ja 3 kohdassa tarkoitettuihin, lainamuotoisiin tukiin, valtiontakauksiin, velkajärjestelyihin ja valtionvastuisiin liittyvä valtion edunvalvonta;
- 7) 1—3 ja 6 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä vastaavat, yhteisön säädösten ja kansallisten säädösten nojalla ennen tämän lain voimaantuloa myönnettyihin tukiin, lainoihin ja avustuksiin liittyvät tehtävät;
- 8) maanjärjestely;
- 9) jäämistöön kuuluvan maatilán jakamisesta annettavat lausunnot; ja
- 10) muut vastaavat toimeenpanotehtävät.

## Ohjaus ja tiedonantovelvollisuus

Maaseutuviraston tulee toiminnassaan toteuttaa maa- ja metsätalousministeriön asettamia tavoitteita sekä suorittaa ne valmistelu-, seuranta- ja arviointitoimeksiannot, jotka maa- ja metsätalousministeriö sille antaa.

Viraston on salassapitosäännösten estämättä annettava maa- ja metsätalousministeriölle ne välttämättömät tiedot ja asiakirjat, joita ministeriö sille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarvitsee.

### 4 §

#### Viraston johto

Maaseutuvirastoa johtaa ylijohtaja. Ylijohtaja ratkaisee viraston päätettävät asiat.

Ylijohtaja voi työjärjestyksellä siirtää ratkaisuvalltaa viraston muulle virkamiehelle. Ylijohtaja voi kuitenkin pidättää itsellään päätösvalan asiassa, jonka virkamies työjärjestyksen mukaan saisi ratkaista.

### 5 §

#### Tarkemmat säännökset ja määräykset

Maaseutuviraston virkoihin nimittämisestä, ylijohtajan tehtävistä ja päätöksenteosta virastossa säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Viraston työjärjestyksessä määrätään viraston toimintayksiköistä, esimiesasemassa olevien virkamiesten tehtävistä, sijaisuuksista, sisäisestä johtamisesta ja muista sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Ylijohtaja vahvistaa työjärjestyksen.

### 6 §

#### Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2007.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen Maaseutuviraston toiminnan aloittamiseksi.

### 7 §

#### Tehtäviä koskevat siirtymäsäännökset

Tämän lain voimaan tullessa siirtyvät ne maa- ja metsätalousministeriössä ja maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksessa vireillä olevat asiat, jotka tämän tai muun lain taikka asetuksen mukaan kuuluvat Maaseutuviraston tehtäviin, Maaseutuviraston käsiteltäviksi.

Maaseutuviraston tehtäviin liittyvät sopimukset ja muut sitoumukset samoin kuin muiden vastuiden ja oikeuksien hoito siirtyvät tämän lain voimaan tullessa maa- ja metsätalousministeriöltä sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskukselta Maaseutuvirastolle.

Mitä Maaseutuvirastolle tämän lain voimaan tullessa siirtyvien tehtävien hoidosta muualla säädetään, koskee lain voimaan tultua vastaavasti Maaseutuvirastoa, jollei toisin säädetä tai määrätä.

### 8 §

#### Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Maa- ja metsätalousministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksessa Maaseutuvirastolle siirtyviä tehtäviä hoitava virka- ja työsopimussuhteinen henkilöstö sekä vastaavat virat siirtyvät tämän lain voimaan tullessa Maaseutuviraston virkoihin ja tehtäviin maa- ja

metsätalousministeriön päätöksellä. Viran siirtäminen tai viran nimen muuttaminen ei edellytä virkamiehen suostumusta paitsi milloin se siirtyy toiselle työssäkäyntialueelle. Siirtyvä henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteensa ehtoihin liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa.

Maa- ja metsätalousministeriö voi tarvittaessa perustaa Maaseutuvirastoon uusia virkoja ja niitä ensimmäisen kerran täytettäessä nimittää virkoihin. Virat, ylijohtajan virkaa lukuun ottamatta, voidaan tällöin täyttää haettaviksi julistamatta, jos virkaan nimitetään maa- ja metsätalousministeriön tai maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen palveluksessa oleva henkilö.

HE 36/2006, MmVM 6/2006, EV 81/2006





BDO FinnPartners Oy  
KHT -yhteisö

Vattuniemenranta 2,  
00210 Helsinki  
Puh 0207 4329 20  
Fax 0207 4329 35  
Y-tunnus 1893593-9  
Kotipaikka, Helsinki  
Email: etunimi.sukunimi@bdo.fi

1

## **Tarkastuskertomus asetuksen (EY) N:o 885/2006 mukaisten hyväksymisperusteiden täyttymistä koskevasta tarkastuksesta Suomen maksajavirastona toimivassa Maaseutuvirastossa**

### **1. Yleistä**

Tarkastustoimeksianto perustuu maa- ja metsätalousministeriön ja BDO FinnPartners Oy:n välillä 20.6.2007 allekirjoitettuun sopimukseen Dnro 2081/26/2007.

Sopimuksen mukaan tehtävän suorittamisessa otetaan huomioon neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005, komission asetus (EY) N:o 885/2006 ja maa- ja metsätalousministeriön 8.3.2007 vahvistamat maksajaviraston hyväksymisperusteet.

Sopimuksen mukaan tehtävään kuuluu erityisesti maksujen hyväksyntää ja suorittamista, yhteisön talousarvion turvaamista, tietojärjestelmien turvallisuutta, tilitiedostojen ylläpitoa, tehtävänjakoa sekä sisäisen ja ulkoisen valvonnan riittävyyttä koskevat järjestelyt Euroopan maatalouden tukirahaston ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston rahoittamien suoritteiden osalta.

Sopimuksen mukaan tutkimuksesta tehdään hyväksymispäätöksen perusteeksi raportti. Raportissa tulee olla johtopäätökset 8.3.2007 hyväksytyjen hyväksymisperusteiden rakennetta noudattaen kustakin hyväksymisperustekohdasta.

Olemme tässä kertomuksessa esittäneet kohdassa 2 johtopäätökset kunkin hyväksymisperustekohdan täyttymisestä, kohdassa 3 matriisimuotoisen tarkastelun hyväksymisperusteiden täyttymisestä ja kohdassa 4 johtopäätökset koko tarkastuksen lopputuloksesta.

Tarkastus on toteutettu 13.8.-7.9.2007. Tarkastuksessa on käyty läpi säädöksiä, määräyksiä, työohjeita, sopimuksia, prosessikuvauksia ja muita tehtävien suorittamista määritteleviä dokumentteja sekä viraston tarkastusta varten laatimia selvityksiä. Tarkastuksessa on lisäksi haastateltu eri osastoilla toimivia vastuuhenkilöitä sekä tukeuduttu myös tilit varmentavan elimen varainhoitovuodelta 2006 antamaan tilintarkastuskertomukseen ja -muistioon sekä kuntatarkastusten yhteenvetoon vuodelta 2006.

## 2. Yksityiskohtainen tarkastelu komission asetuksen (EY) N:o 885/2006 liitteen I hyväksymisperusteiden täyttymisestä Suomen maksajavirastossa

### 1. Sisäinen ympäristö

#### A) Organisaatorakenne

Maksajaviraston organisaatorakenteen on tarjottava virastolle valmiudet suoriutua seuraavista maataloustukirahaston ja maaseuturahaston menoja koskevista tärkeimmistä tehtävistä:

- i) Maksujen hyväksyntä ja tarkastus sen varmistamiseksi, että maksupyynnön esittäjälle maksettava määrä on yhteisön sääntöjen mukainen, mukaan luettuina erityisesti hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- ii) Maksujen suorittaminen hyväksytyn määrän maksamiseksi maksupyynnön esittäjälle (tai tämän nimeämälle edustajalle) tai maaseudun kehittämisen yhteydessä yhteisön rahoitusosuuden maksamiseksi.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- iii) Maksukirjanpito kaikkien maksujen kirjaamiseksi viraston erillisiin, maataloustukirahastoa ja maaseuturahastoa koskevien menojen atk-muodossa oleviin tileihin ja määräaikaista menoja koskevien yhteenvetojen laadinta, mukaan lukien kuukausittaiset, neljännesvuosittaiset (maaseuturahastoa koskevat) ja vuosittaiset ilmoitukset komissiolle. Tileihin merkitään myös rahastojen rahoittamat varat, erityisesti interventiovarastot, tarkastamattomat ennakkomaksut, vakuudet ja velalliset.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

Maksajaviraston organisaatorakenteen on mahdollistettava valtuuksien ja vastuualojen selkeä jako kaikilla toiminnan tasoilla, ja siinä on erotettava toisistaan ensimmäisessä



kohdassa tarkoitetut kolme päätehtävää, joihin liittyvät vastuualat määritellään organisaatiokaaviossa. Sen on sisällettävä 4 kohdassa tarkoitetut tekniset ja sisäisen tarkastuksen yksiköt.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

*B) Henkilöstöresursseja koskeva standardi*

Maksajaviraston on varmistettava seuraavat seikat:

- i) Toimien toteuttamiseen osoitetaan asianmukainen henkilöstö, jolla on eri toimintatasoilla vaaditut tekniset taidot.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- ii) Tehtävänjako on sellainen, ettei yksikään virkailija vastaa useammasta kuin yhdestä maataloustukirahastolta tai maaseuturahastolta veloitettavien summien hyväksymiseen, maksamiseen tai kirjanpitoon liittyvästä tehtävästä ja ettei yksikään virkailija suorita mitään näistä tehtävistä ilman toisen virkailijan valvontaa.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- iii) Jokaisen virkailijan tehtävät määritellään kirjallisesti, mukaan lukien virkailijan toimivaltaan kuuluvien rahamääräisten rajojen asettaminen.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet eivät tämän osa-alueen osalta täysin täyty. Tehtävänkuvaukset eivät olleet ajantasaisia maaseutuelinkeino-osastolla ja tietohallinto-osastolla, lisäksi kuntien henkilöstön tehtävänkuvauksissa on puutteita. Rahamääräisiä rajoja on havaintojemme mukaan asetettu vain markkinatukiosastolla ja varainhoito-osastolla, mutta ei delegoiduissa laitoksissa.

- iv) Henkilöstöä koulutetaan asianmukaisesti kaikilla toimintatasoilla, ja luottamuksellisiin toimiin järjestetään henkilöstökierto tai vaihtoehtoisesti lisätään valvontaa.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- v) Toteutetaan asianmukaiset toimenpiteet eturistiriitojen välttämiseksi, kun vastuullisessa tai maksupyyntöjen tarkistuksen, hyväksymisen, maksamisen ja kirjanpidon kannalta arkaluontoisessa asemassa oleva henkilö toimii maksajaviraston ulkopuolella muissa tehtävissä.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet pääosin täyttyvät tämän osa-alueen osalta. Kunnissa on kuitenkin todettu muutamia tapauksia, joissa esteellisyysääntöjä on rikottu.

### *C) Tehtävien siirtäminen*

Jos jokin maksajaviraston tehtävistä siirretään toisen elimen toteutettavaksi asetuksen (EY) N:o 1290/2005 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti, seuraavien edellytysten on täyttyvä:

- i) Maksajaviraston ja kyseisen elimen välillä tehdyssä kirjallisessa sopimuksessa on täsmennettävä, minkälaiset tiedot ja tositteet maksajavirastolle on toimitettava ja missä määräajassa. Sopimuksen on tarjottava virastolle mahdollisuus noudattaa hyväksymisperusteita.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- ii) Maksajavirasto on kaikissa tapauksissa vastuussa asianomaisten rahastojen tehokkaasta hallinnoinnista.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- iii) Toisen elimen tehtävät ja velvollisuudet määritellään selkeästi erityisesti yhteisön sääntöjen noudattamisen valvonnan ja tarkastamisen osalta.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- iv) Maksajavirasto varmistaa, että elimellä on käytettävissään tehokkaat järjestelmät sen varmistamiseksi, että se suorittaa tehtävänsä hyväksyttävästi.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet pääosin täyttyvät tämän osa-alueen osalta. Kuitenkin kuntien osalta maksajavirasto ei voi kaikin ajoin täysin varmistua siitä, että tehtävät suoritetaan hyväksyttävästi.

- v) Elin antaa maksajavirastolle vakuutuksen tehtäviensä suorittamisesta ja selostaa käyttämänsä menetelmät.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- vi) Maksajavirasto tarkastelee säännöllisesti toiselle elimelle siirrettyjä tehtäviä varmistuakseen, että ne on suoritettu hyväksyttävästi ja yhteisön sääntöjä noudattaen.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

Edellä vahvistettuja edellytyksiä sovelletaan soveltuvin osin kansallisten tulliviranomaisten toteuttamiin maatalousmenoihin liittyviin tehtäviin.

## 2. Valvontatoimet

### A) Maksupyyntöjen hyväksymismenettelyt

Maksajaviraston on noudatettava seuraavia menettelyjä:

- i) Maksajavirasto vahvistaa maksupyyntöjen vastaanottoa, kirjaamista ja käsittelyä koskevat yksityiskohtaiset menettelyt, joihin sisältyy kuvaus kaikista käytettävistä asiakirjoista.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- ii) Jokaisella hyväksymisestä vastaavalla virkailijalla on käytettävissään yksityiskohtainen tarkistusluettelo niistä tarkistuksista, jotka hänen on suoritettava, ja virkailija liittää maksupyyntönsä tositteisiin todistuksensa siitä, että kyseiset tarkistukset on suoritettu. Todistus voidaan antaa sähköisesti. Tällöin on osoitettava, että työtä on valvonut kokenempi virkailija.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.



- iii) Maksupyyntö voidaan hyväksyä maksettavaksi vasta, kun on suoritettu riittävät tarkistukset sen varmistamiseksi, että pyyntö on yhteisön sääntöjen mukainen. Kyseisiin tarkistuksiin on sisällytettävä erityistä toimenpidekokonaisuutta koskevassa asetuksessa, jonka perusteella tuen maksamista pyydetään, sekä asetuksen (EY) N:o 1290/2005 9 artiklassa vaaditut tarkistukset petosten ja sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja havaitsemiseksi ottaen erityisesti huomioon esiintyvät riskit. Maaseuturahaston osalta on lisäksi noudatettava menettelyjä, joilla varmistetaan, että tuen myöntämisperusteita ja kaikkia sovellettavia yhteisön sääntöjä, erityisesti julkisia hankintoja ja ympäristönsuojelua koskevia sääntöjä, on noudatettu.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- iv) Maksajaviraston asianmukaisen tason johdolle ilmoitetaan säännöllisin väliajoin suoritettujen tarkastusten tuloksista, niin että näiden tarkastusten riittävyys voidaan aina ottaa huomioon ennen kuin maksupyyntö käsitellään.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- v) Työt on selostettava yksityiskohtaisesti jokaiseen maksupyyntöön tai maksupyyntösarjaan liitettävässä kertomuksessa taikka tarvittaessa yhtä markkinointivuotta koskevassa kertomuksessa. Kertomukseen on liitettävä todistus hyväksytyjen maksupyyntöjen tukikelpoisuudesta sekä suoritettun työn luonteesta, laajuudesta ja rajoituksista. Maaseuturahaston osalta on lisäksi vakuutettava, että tuen myöntämisperusteita ja kaikkia sovellettavia yhteisön sääntöjä, erityisesti julkisia hankintoja ja ympäristönsuojelua koskevia sääntöjä, on noudatettu. Jos fyysiset tai hallinnolliset tarkastukset eivät kata kaikkia maksupyyntöjä, vaan ne perustuvat otantaan, valitut maksupyyntöt on yksilöitävä ja otantamenetelmää on kuvailtava; lisäksi kertomukseen on sisällytettävä poikkeavuuksien ja sääntöjenvastaisuuksien osalta tehtyjen tarkastusten ja toteutettujen toimenpiteiden tulokset. Tositteiden on oltava riittävät sen varmistamiseksi, että kaikki vaaditut tarkistukset hyväksytyjen maksupyyntöjen tukikelpoisuudesta on suoritettu.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- vi) Jos hyväksytyihin maksupyyntöihin ja tarkastusten suorittamiseen liittyvistä asiakirjoista (paperiversioista tai sähköisessä muodossa olevista) huolehtivat muut elimet, on sekä näiden elinten että maksajaviraston vahvistettava

menettelyt sen varmistamiseksi, että kaikkien sellaisten asiakirjojen sijainti, jotka ovat maksajaviraston suorittamien yksittäisten maksujen kannalta merkityksellisiä, kirjataan muistiin.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

#### *B) Maksumenettelyt*

Maksajaviraston on vahvistettavat tarvittavat menettelyt varmistaakseen, että maksut suoritetaan ainoastaan joko maksupyynnön esittäjän tai tämän nimeämän edustajan pankkitileille. Maksu on suoritettava maksajaviraston pankista tai tarvittaessa valtion maksutoimistosta viiden työpäivän kuluessa maksun veloittamisesta maataloustukirahastolta tai maaseuturahastolta. Varainhoitovuosien 2007 ja 2008 osalta maksut voidaan kuitenkin suorittaa myös maksumääräyksellä. On vahvistettava menettelyt sen varmistamiseksi, että kaikki maksut, joita koskevia siirtoja ei ole suoritettu, on palautettava rahastoille. Mitään maksuja ei suoriteta käteisenä. Hyväksyvä virkailija ja/tai tämän esimies voi antaa hyväksyntänsä sähköisesti, jos kyseisten välineiden riittävä turvallisuus varmistetaan ja allekirjoittajan henkilöllisyys kirjataan sähköisiin tallenteisiin.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

#### *C) Kirjanpitomenettelyt*

Maksajaviraston on noudatettava seuraavia menettelyjä:

- i) Kirjanpitomenettelyillä on varmistettava, että kuukausittaiset, neljännesvuosittaiset (maaseuturahaston osalta) ja vuotuiset ilmoitukset ovat täydellisiä, tarkkoja ja oikea-aikaisia ja että kaikki virheet tai laiminlyönnit havaitaan ja oikaistaan, erityisesti säännöllisesti suoritettavin tarkastuksin ja täsmäytyksin.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- ii) Interventiovarastojen kirjanpidolla on varmistettava, että määrät ja niihin liittyvät kustannukset käsitellään oikein ja viipymättä sekä kirjataan tunnistettavina erinä ja oikealle tilille kussakin vaiheessa tarjouksen vastaanottamisesta tuotteen fyysiseen luovutukseen sovellettavien säännösten

mukaisesti, sekä varmistettava, että kunkin sijaintipaikan varastojen määrät ja luonne voidaan määrittää milloin tahansa.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

*D) Ennakkomaksuja ja vakuuksia koskevat menettelyt*

Ennakkomaksut on yksilöitävä kirjanpidossa tai apurekistereissä. On vahvistettava menettelyt, joilla varmistetaan seuraavaa:

- i) Vakuudet hankitaan ainoastaan sellaisilta asianmukaisten viranomaisten hyväksymiltä rahoituslaitoksilta, jotka täyttävät komission asetuksen (ETY) N:o 2220/85 (1) vaatimukset, ja vakuuksien on pysyttävä voimassa, kunnes ne vapautetaan tai niitä vaaditaan, ja ne maksetaan maksajaviraston pyynnöstä.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- ii) Ennakkomaksut tarkastetaan asetetuissa määräajoissa, ja tarkastettaviksi erääntyneet ennakkomaksut yksilöidään ja vakuudet vaaditaan viipymättä.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

*E) Velkoja koskevat menettelyt*

Kaikkia A-D kohdassa vahvistettuja vaatimuksia sovelletaan soveltuvin osin maksuihin, menetettyihin vakuuksiin, palautettuihin tukiin, käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin jne., jotka maksajaviraston on perittävä maataloustukirahaston ja maaseuturahaston puolesta.

Maksajaviraston on luotava järjestelmä kaikkien saatavien tunnistamiseksi ja kaikkien tällaisten velkojen kirjaamiseksi velallisuusluetteloon ennen niiden maksamista. Velallisuusluettelo on tarkistettava säännöllisesti, ja toimia on toteutettava erääntyneiden saatavien perimiseksi.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.



## F) Kirjausketju

Maksajavirastolla on oltava riittävän yksityiskohtaisen kirjausketjun varmistamiseksi aina käytettävissään tiedot asiakirjoista, joilla todistetaan maksupyyntöjen hyväksyminen, kirjanpito ja maksaminen sekä ennakkomaksujen, vakuuksien ja velkojen käsittely.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

## 2. Tiedotus ja viestintä

### A) Viestintä

Maksajaviraston on vahvistettava tarvittavat menettelyt varmistaa, että kaikki yhteisön säännösten ja erityisesti sovellettavien tukimäärien muutokset kirjataan ja ohjeet, tietokannat ja tarkistusluettelot päivitetään ajoissa.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet pääosin täyttyvät tämän osa-alueen osalta. Osa ohjeista ja määräyksistä, esimerkiksi velkoja koskevista, on kuitenkin päivittämättä.

### B) Tietojärjestelmien turvallisuus

Tietojärjestelmien turvallisuuden on perustuttava kriteereihin, jotka vahvistetaan jonkin seuraavan kansainvälisesti hyväksytyn standardin asianomaisena varainhoitovuonna sovellettavassa versiossa:

- i) International Standards Organisation 17799/British Standard 7799: Code of practise for Information Security Management (BS ISO/IEC 17799),
- ii) Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: IT-Grundschutzhandbuch/IT Baseline Protection Manual (BSI),
- iii) Information Systems Audit and Control Foundation: Control objectives for Information and related Technology (COBIT).

Maksajaviraston on valittava tietojärjestelmänsä turvallisuuden perustaksi jokin kyseisistä kansainvälisistä standardeista.

Turvatoimenpiteet on mukautettava kunkin maksajaviraston hallintorakenteeseen, henkilöstötilanteeseen ja tekniseen ympäristöön. Taloudellisten ja teknologisten resurssien olisi oltava kohtuullisia tosiasiallisiin riskeihin nähden.

**Johtopäätös:** Virasto on valinnut standardiksi BS7799:n /ISO 27001:n. Maaseutuvirastolla on ollut jo päättynyt projekti standardin mukaisen tason saavuttamiseksi. Delegoitujen laitosten osalta toimenpiteet tason saavuttamiseksi niissä on parhaillaan käynnissä. Siten tällä hetkellä virasto yhdessä delegoitujen laitosten ei vielä ole saavuttanut standardin mukaista tietoturvan tasoa.

#### 4. Seuranta

##### *A) Jatkuva seuranta sisäisin valvontatoimin*

Sisäisten valvontatoimien on katettava vähintään seuraavat alat:

- i) Teknisten yksiköiden sekä tarkastusten ja muiden tehtävien toteuttamiseen valtuutettujen elinten seuranta asetusten, suuntaviivojen ja menettelyjen asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- ii) Järjestelmämuutosten käynnistäminen valvontajärjestelmien yleiseksi parantamiseksi.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- iii) Maksajavirastolle toimitettujen vaatimusten ja pyyntöjen sekä muiden, sääntöjenvastaisuuksia koskevia epäilyjä herättävien tietojen tarkastelu.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

Jatkuva seuranta jäsentyy osaksi maksajaviraston tavanomaisia toistuvia toimia. Maksajaviraston kaikilla tasoilla toteutettavaa päivittäistä toimintaa ja valvontatoimia seurataan jatkuvasti riittävän yksityiskohtaisen kirjausketjun varmistamiseksi.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.



*B) Sisäisen tarkastuksen yksikön laatimat erilliset arviot*

Maksajaviraston on noudatettava tältä osin seuraavia menettelyjä:

- i) Sisäisen tarkastuksen yksikön on oltava riippumaton viraston muista yksiköistä ja raportoitava viraston johtajalle.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

- ii) Sisäisen tarkastuksen yksikön on tarkistettava, että maksajaviraston vahvistamat menettelyt ovat riittävät varmistamaan, että yhteisön sääntöjä noudatetaan ja että tilit ovat tarkat, täydelliset ja oikea-aikaiset. Tarkistukset voidaan rajata koskemaan valittuja toimenpiteitä ja otoksia suoritteista, jos tarkastussuunnitelmalla varmistetaan, että kaikki merkittävät alueet, mukaan luettuina hyväksymisestä vastaavat osastot, käydään läpi enintään viiden vuoden pituisena ajanjaksona.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta muutoin, paitsi viiden vuoden suunnitelmaa ei ole laadittu, joten ei voida varmistua siitä, että kaikki osa-alueet tulevat tarkastetuksi mainitun ajan kuluessa.

- iii) Yksikön työ on suoritettava kansainvälisesti hyväksyttyjen standardien mukaisesti ja kirjattava työasiakirjoihin, ja sen perusteella on annettava maksajaviraston ylimmälle johdolle osoitetut kertomukset ja suositukset.

**Johtopäätös:** Katsomme, että hyväksymisperusteet täyttyvät tämän osa-alueen osalta.

3. Suuntaviivan 2 kohdan 4.5. mukainen tarkastelu komissioon asetuksen (EY) 885/2006 artiklan 5 kohdan a mukaisten hyväksymisperusteiden täyttymisestä Suomen maksajavirastossa

MATRIISI I – Maataloustukirahaston hyväksymisperusteiden arviointi – Yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvat tukijärjestelmät									
Arviointi- osiot  Menettely		Sisäinen ympäristö			Valvontatoimet	Tiedotus ja viestintä		Seuranta	
		Organisaatio-rakenne	Henkilö-resurssit	Siirretyt tehtävät		Tiedotus	Tieto-järj. turv.	Jatkuva seuranta	Sisäinen tarkastus
Hyväksyminen	Hallinnollinen valvonta	3	3	2 <sup>1</sup>	4	4	3	4	3
	Paikalla tehtävät tarkastukset	4	4	4	4	4	4	4	3
Maksujen suorittaminen		4	3	Ei ole	4	4	4	4	3
Kirjanpito		4	4	Ei ole	4	4	4	4	3

MATRIISI II – Maataloustukirahaston hyväksymisperusteiden arviointi – Muut kuin yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvat tukijärjestelmät									
Arviointi- osiot  Menettely		Sisäinen ympäristö			Valvontatoimet	Tiedotus ja viestintä		Seuranta	
		Organisaatio-rakenne	Henkilö-resurssit	Siirretyt tehtävät		Tiedotus	Tieto-järj. turv.	Jatkuva seuranta	Sisäinen tarkastus
Hyväksyminen	Hallinnollinen valvonta	4	4	Ei ole	4	4	4	4	3
	Paikalla tehtävät tarkastukset	4	4	4	4	4	4	4	3
Maksujen suorittaminen		3 <sup>2</sup>	4	Ei ole	4	4	4	4	3
Kirjanpito		4	4	Ei ole	4	4	4	4	3
Ennakot ja vakuudet		4	4	Ei ole	4	4	4	4	3

<sup>1</sup> Arvosana 2 koskee tehtävien siirtämistä kunnille, muiden delegoitujen laitosten osalta arvosana on korkeampi.

<sup>2</sup> Markkinatukiosasto ei ole vielä saanut takaisinperintöjen suorittamista aivan ajan tasalle.

MATRIISI III – Hyväksymisperusteiden arviointi – Velat – Maataloustukirahasto								
Arviointi- osiot	Sisäinen ympäristö			Valvonta- toimet	Tiedotus ja viestintä		Seuranta	
	Organi- saatio- rakenne	Henkilö- resurssit	Siirretyt tehtävät		Tiedotus	Tieto- järj. turv.	Jatkuva seuranta	Sisäinen tarkastus
Menettely								
Velanhoito / maaloustukirahasto	4	4	3	4	3	4	4	3

MATRIISI IV – Maaseuturahaston hyväksymisperusteiden arviointi – Yhdenntetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä valvottavat toimenpiteet									
Arviointi- osiot	Sisäinen ympäristö			Valvonta- toimet	Tiedotus ja viestintä		Seuranta		
	Organi- saatio- rakenne	Henkilö- resurssit	Siirretyt tehtävät		Tiedotus	Tieto- järj. turv.	Jatkuva seuranta	Sisäinen tarkastus	
Hyväksyminen	Hallinnollinen valvonta	3	3	2 <sup>3</sup>	4	4	3	4	3
	Paikalla tehtävät tarkastukset	4	4	4	4	3	4	4	3
Maksujen suorittaminen		4	3	Ei ole	4	4	4	4	3
Kirjanpito		4	4	3 <sup>4</sup>	4	4	4	4	3

<sup>3</sup> Arvosana 2 koskee tehtävien siirtämistä kunnille, muiden delegoitujen laitosten osalta arvosana on korkeampi.

<sup>4</sup> Ahvenanmaan maakuntahallitukselle siirretyt tehtävät.

MATRIISI V – Maaseuturahaston hyväksymisperusteiden arviointi – Muut kuin yhdenmukaisessa hallinto- ja valvontajärjestelmässä valvottavat toimenpiteet									
Arviointi- osiot  Menettely		Sisäinen ympäristö			Valvonta- toimet	Tiedotus ja viestintä		Seuranta	
		Organi- saatio- rakenne	Henkilö- resurssit	Siirretyt tehtävät		Tiedotus	Tieto- järj. turv.	Jatkuva seuranta	Sisäinen tarkastus
Hyväksyminen	Hallinnollinen valvonta	4	3	3	4	4	3	4	3
	Paikalla tehtävät tarkastukset	4	4	4	4	4	3	4	3
Maksujen suorittaminen		4	3	Ei ole	4	4	4	4	3
Kirjanpito		4	4	4 <sup>5</sup>	4	4	4	4	3
Ennakot ja vakuudet		Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole

MATRIISI VI – Hyväksymisperusteiden arviointi – Velat – Maaseuturahasto									
Arviointi- osiot  Menettely		Sisäinen ympäristö			Valvonta- toimet	Tiedotus ja viestintä		Seuranta	
		Organi- saatio- rakenne	Henkilö- resurssit	Siirretyt tehtävät		Tiedotus	Tieto- järj. turv.	Jatkuva seuranta	Sisäinen tarkastus
Velanhoito / maaseuturahasto		4	3	3	4	3	4	4	3

<sup>5</sup> Koskee Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle ja Ahvenanmaan maakuntahallitukselle siirrettyjä tehtäviä.





BDO FinnPartners Oy  
KHT -yhteisö

Vattuniemenranta 2,  
00210 Helsinki  
Puh. 0207 4329 20  
Fax 0207 4329 35  
Y-tunnus 1893593-9  
Kotipaikka Helsinki  
Email etunimi.sukunimi@bdo.fi

15

#### 4. Tarkastuksen johtopäätökset

Tekemämme tarkastuksen perusteella lausumme johtopäätöksensä, että Maaseutuvirasto Suomen maksajavirastona täyttää komission asetuksen (EY) 885/2006 mukaiset maksajavirastoille asetetut hyväksymisperusteet sekä maa- ja metsätalousministeriön 8.3.2007 vahvistamat maksajaviraston hyväksymisperusteet.

Helsingissä, 10.9.2007

BDO FinnPartners Oy  
KHT-yhteisö

Juha Selänne  
KHT

## Liite 5

### **Työvoima- ja elinkeinokeskusten maatilatalouden tukia ja tuotantokiintiöitä koskevat tehtävät**

1. Tukipäätöksentekoon liittyvät tehtävät (käsittely, valmistelu, päätöksen teko, maksatus ja takaisinperintä)

Maatalouden rakennetuet

- nuoren viljelijän aloitustuki
- maatalan investointituet

Poro- ja luontaiselinkeinojen rahoituslain ja kolttalain mukaiset tuet

- tuet yksittäisten poromiesten investointeihin, paliskuntien investointeihin, porotalouden aloitustuet, tuet kolttien investointeihin

Maatalouden ympäristötuen erityistuet

- suojavaöhykkeen perustaminen ja hoito
- luonnonmukainen tuotanto ja luonnonmukainen kotieläintuotanto
- monivaikutteisen kosteikon hoito
- pohjavesialueiden peltoviljely
- alkuperäisrotujen kasvattaminen
- alkuperäiskasvien viljely
- perinnebiotooppien hoito
- luonnon ja maiseman monimuotoisuuden edistäminen
- valumavesien käsittely (säättösalaojat, säätokastelu ja kuivatusvesien kierrätys)
- lannan käytön tehostaminen (jää pois, 5-vuotisia sopimuksia, viimeiset tehtiin 2006)

Uudella ohjelmakaudella tulevia sopimuksia:

- ravinnekuormituksen tehostettu vähentäminen Etelä-Suomen A- ja B -tukialueilla,
- lietelannan sijoittaminen peltoon
- turvepeltojen pitkäaikainen nurmiviljely

Ei-tuotannollisten investointien tuki

- arvokkaiden perinnebiotooppien alkuraivaus ja aitaaminen
- monivaikutteisten kosteikkojen perustaminen

Maatalouden tulotuet

- kasvihuonetuet
- puutarhatuotteiden varastointituki
- metsämarjojen ja sienten varastointituki

Maatalouden erikoistuet

- kuitupellavan ja hampun jalostustuki
- kuivattujen rehujen tuki
- non-food kesantopalkkio
- energiakasvituki
- mehiläistalouden tuki

Porotalouden eläinkohtainen tuki

2. Maatalouden tuotantokiintiöihin liittyvät tehtävät

- viitemäärien hallinnointi; ostot, myynnit ja vuokraukset/lyhytaikaiset vuokraukset
- hallintoon ostettujen viitemäärien myynti hakijoille
- suoramyynnin viitemäärien hallinnointi
- meijerivalvonnat

3. Maataloustukien valvonta

- edellä 1 kohdassa mainittujen tukien lisäksi kuntien hallinnoimien viljelijätukien valvonta
- kuntatarkastukset

4. Kuntien neuvonta ja koulutus

5. Peltokartta-asiat ja peltolohkorekisteri

6. Tukioikeusrekisterin hallinnointi

- kansallista varantoa koskevat hakemukset
- varantoon leikkaukset

7. EVIRA:n tehtävät

8. Vahingonkorvaukset

- petoeläinvahingot (tietojen kokoaminen)
- hirvivahingot (tietojen kokoaminen)

9. Opintoraha

10. Pellon metsitysten tulonmenetyskorvausten ja hoitopalkkion maksaminen

## Lomituksen paikallisyksiköt vuonna 2008, yksikköjä 89 kpl

<b>005 ALAJÄRVI</b>	762 SONKAJÄRVI	617 PULKKILA	<b>422 LIEKSA</b>
414 LEHTIMÄKI	<b>142 IITTI</b>	630 PYHÄNTÄ	<b>424 LILJENDAL</b>
759 SOINI	015 ARTJÄRVI	785 VAALA	407 LAPINJÄRVI
934 VIMPELI	163 JAALA	940 VUOLIJOKI	434 LOVIISA
<b>010 ALAVUS</b>	286 KOUVOLA	<b>249 KEURUU</b>	585 PERNAJA
300 KUORTANE	306 KUUSANKOSKI	182 JÄMSÄ	616 PUKKILA
863 TÖYSÄ	398 LAHTI	183 JÄMSÄNKOSKI	<b>425 LIMINKA</b>
989 ÄHTÄRI	532 NASTOLA	495 MULTIA	072 HAILUOTO
<b>016 ASIKKALA</b>	909 VALKEALA	506 MÄNTTÄ	244 KEMPELE
111 HEINOLA	<b>145 ILMAJOKI</b>	933 VILPPULA	436 LUMIJOKI
291 KUHMOINEN	301 KURIKKA	<b>260 KITEE</b>	567 OULUNSALO
576 PADASJOKI	975 YLISTARO	248 KESÄLAHTI	859 TYRNÄVÄ
<b>052 EVIJÄRVI</b>	<b>146 ILOMANTSI</b>	707 RÄÄKKYLÄ	<b>426 LIPERI</b>
403 LAPPAJÄRVI	856 TUUPOVAARA	<b>262 KIUKAINEN</b>	045 ENO
<b>071 HAAPAVESI</b>	<b>152 ISOKYRÖ</b>	050 EURA	167 JOENSUU
563 OULAINEN	399 LAIHIA	051 EURAJOKI	276 KONTIOLAHTI
926 VIHANTI	942 VÄHÄKYRÖ	079 HARJAVALTA	309 OUTOKUMPU
<b>073 HALIKKO</b>	<b>164 JALASJÄRVI</b>	319 KÖYLIÖ	632 PYHÄSELKÄ
078 HANKO	544 NURMO	406 LAPPI	<b>433 LOPPI</b>
149 INKOO	589 PERÄSEINÄJOKI	442 LUVIA	086 HAUSJÄRVI
202 KAARINA	743 SEINÄJOKI	531 NAKKILA	106 HYVINKÄÄ
220 KARJAA	<b>172 JOUTSA</b>	684 RAUMA	224 KARKKILA
223 KARJALOHJA	415 LEIVONMÄKI	<b>263 KIURUVESI</b>	540 NUMMI-PUSULA
252 KIIKALA	435 LUHANKA	<b>281 KORTESJÄRVI</b>	694 RIIHIMÄKI
257 KIRKKONUMMI	850 TOIVAKKA	004 ALAHÄRMÄ	927 VIHTI
259 KISKO	<b>174 JUANKOSKI</b>	233 KAUHAVA	<b>476 MAANINKA</b>
284 KOSKI TL	204 KAAVI	<b>288 KRUUNUPYY</b>	297 KUOPIO
308 KUUSJOKI	857 TUUSNIEMI	272 KOKKOLA	749 SIILINJÄRVI
423 LIETO	<b>208 KALAJOKI</b>	<b>315 KÄLVIÄ</b>	919 VEHMERSALMI
444 LOHJA	483 MERIJÄRVI	095 HIMANKA	<b>491 MIKKELI</b>
480 MARTTILA	625 PYHÄJOKI	217 KANNUS	085 HAUKIVUORI
501 MUURLA	<b>213 KANGASNIEMI</b>	429 LOHTAJA	097 HIRVENSALMI
577 PAIMIO	184 JÄPPILÄ	<b>316 KÄRKÖLÄ</b>	492 MIKKELI MLK
586 PERNIÖ	593 PIEKSÄMÄKI	098 HOLLOLA	507 MÄNTYHARJU
587 PERTTELI	594 PIEKSÄMÄEN MLK	283 HÄMEENKOSKI	623 PUUMALA
602 PIIKKIÖ	937 VIRTASALMI	560 ORIMATTILA	696 RISTIINA
606 POHJA	<b>226 KARSTULA</b>	<b>402 LAPINLAHTI</b>	<b>493 MOUHIJÄRVI</b>
734 SALO	256 KINNULA	916 VARPAISJÄRVI	108 HÄMEENKYRÖ
737 SAMMATTI	265 KIVIJÄRVI	<b>405 LAPPEENRANTA</b>	143 IKAALINEN
738 SAUVO	312 KYJJÄRVI	173 JOUTSENO	536 NOKIA
755 SIUNTIO	<b>230 KARVIA</b>	978 YLÄMAA	772 SUODENNIEMI
776 SUOMUSJÄRVI	250 KIHNIÖ	<b>408 LAPUA</b>	912 VAMMALA
784 SÄRKISALO	581 PARKANO	971 YLIHÄRMÄ	932 VILJAKKALA
835 TAMMISAARI	<b>232 SUUPOHJAN</b>	<b>413 LAVIA</b>	980 YLÖJÄRVI
838 TARVASJOKI	151 ISOJOKI	254 KIIKOINEN	988 ÄETSÄ
853 TURKU	175 JURVA	271 KOKEMÄKI	<b>494 MUHOS</b>
<b>077 HANKASALMI</b>	218 KARIJOKI	293 KULLAA	255 KIIMINKI
275 KONNEVESI	287 KRISTINESTAD	484 MERIKARVIA	564 OULU
410 LAUKAA	846 TEUVA	537 NOORMARKKU	889 UTAJÄRVI
770 SUMIAINEN	<b>236 KAUSTINEN</b>	608 POMARKKU	973 YLIKIIKINKI
774 SUOLAHTI	074 HALSUA	609 PORI	<b>499 MUSTASAARI</b>
892 UURAINEN	584 PERHO	886 ULVILA	280 KORSNÄS
992 ÄÄNEKOSKI	924 VETELI	<b>418 LEMPÄÄLÄ</b>	475 MALAX
<b>099 HONKAJOKI</b>	<b>243 KIMITO</b>	310 KYLMÄKOSKI	545 NÄRPIÖ
181 JÄMIJÄRVI	040 DRAGSFJÄRD	604 PIRKKALA	905 VASA
214 KANKAANPÄÄ	923 VÄSTANFJÄRD	837 TAMPERE	<b>533 NAUVO</b>
747 SIIKAINEN	<b>246 KERIMÄKI</b>	864 TOIJALA	101 HOUTSKARI
<b>109 HÄMEENLINNAN SEUR</b>	046 ENONKOSKI	887 URJALA	150 INIÖ
082 HATTULA	618 PUNKAHARJU	908 VALKEAKOSKI	279 KORPO
083 HAUHO	741 SAVONRANTA	922 VESILAHTI	573 PARAINEN
165 JANAKKALA	950 SAVONLINNANOS	928 VIIALA	<b>534 NILSIÄ</b>
210 KALVOLA	951 SAVONLINNANOS	<b>420 LEPPÄVIRTA</b>	687 RAUTAVAARA
401 LAMMI	<b>247 KESTILÄ</b>	090 HEINÄVESI	<b>535 NIVALA</b>
692 RENKO	603 PIIPPOLA	212 KANGASLAMPI	<b>562 ORIVESI</b>
855 TUULOS		915 VARKAUS	177 JUUPAJOKI
<b>140 IISALMI</b>			



# Lomituksen paikallisyksiköt vuonna 2008, yksikköjä 89 kpl

303 KURU	748 SIIKAJOKI	266 KODISJOKI
443 LÄNGELMÄKI	<b>728 PARIKKALA</b>	304 KUSTAVI
702 RUOVESI	153 IMATRA	400 LAITILA
936 VIRRAT	689 RAUTJÄRVI	419 LEMU
<b>592 PETÄJÄVESI</b>	700 RUOKOLAHTI	481 MASKU
179 JYVÄSKYLÄ	891 UUKUNIEMI	485 MERIMASKU
180 JYVÄSKYLÄN MLK	<b>729 SAARIJÄRVI</b>	490 MIETOINEN
277 KORPILAHTI	216 KANNONKOSKI	503 MYNÄMÄKI
500 MUURAME	633 PYLKÖNMÄKI	529 NAANTALI
<b>595 PIELAVESI</b>	<b>732 SALLA</b>	538 NOUSIAINEN
239 KEITELE	320 KEMIJÄRVI	631 PYHÄRANTA
<b>599 PEDERSÖRE</b>	583 PELKOSENNIEMI	680 RAISIO
440 LARSMO	742 SAVUKOSKI	704 RUSKO
598 JAKOBSTAD	<b>739 SAVITAIPALE</b>	705 RYMÄTTYLÄ
<b>601 PIHTIPUDAS</b>	416 LEMI	833 TAIVASSALO
931 VIITASAARI	441 LUUMÄKI	895 UUSIKAUPUNKI
<b>607 POLVIJÄRVI</b>	775 SUOMENNIEMI	906 VAHTO
<b>614 POSIO</b>	831 TAIPALSAARI	920 VELKUA
305 KUUSAMO	<b>746 SIEVI</b>	<b>921 VESANTO</b>
832 TAIVALKOSKI	009 ALAVIESKA	227 KARTTULA
<b>616 PUKKILA</b>	977 YLIVIESKA	686 RAUTALAMPI
018 ASKOLA	<b>754 ANJALANKOSKI</b>	778 SUONENJOKI
049 ESPOO	044 ELIMÄKI	844 TERVO
091 HELSINKI	701 RUOTSINPYHTÄÄ	<b>925 VIEREMÄ</b>
092 VANTAA	<b>758 SODANKYLÄ</b>	<b>945 VÖYRI-MAKSAMAA</b>
186 JÄRVENPÄÄ	047 ENONTEKIÖ	479 MAXMO
245 KERAVA	148 INARI	559 ORAVAINEN
504 MYRSKYLÄ	261 KITILÄ	893 UUSIKAARLEPEY
505 MÄNTSÄLÄ	890 UTSJOKI	944 VÖYRI
543 NURMIJÄRVI	<b>761 SOMERO</b>	<b>972 YLI-II</b>
611 PORNAINEN	<b>765 SOTKAMO</b>	084 HAUKIPUDAS
638 PORVOO	205 KAJAANI	139 II
753 SIPOO	290 KUUMO	292 KUIVANIEMI
858 TUUSULA	<b>781 SYSMÄ</b>	615 PUDASJÄRVI
<b>626 PYHÄJÄRVI</b>	081 HARTOLA	<b>976 YLITORNIO</b>
317 KÄRSÄMÄKI	172 JOUTSA	273 KOLARI
<b>635 PÄLKÄNE</b>	588 PERTUNMAA	498 MUONIO
211 KANGASALA	<b>845 TERVOLA</b>	851 TORNIO
289 KUHMALAHTI	240 KEMI	854 PELLO
439 LUOPIOINEN	241 KEMINMAA	<b>981 YPÄJÄ</b>
730 SAHALAHTI	683 RANUA	061 FORSSA
<b>636 PÖYTYÄ</b>	699 ROVANIEMEN MLK	103 HUMPPILA
019 AURA	751 SIMO	169 JOKIOINEN
219 KARINAINEN	<b>848 TOHMAJÄRVI</b>	834 TAMMELA
430 LOIMAAN KAUPUN	251 KIIHTELYSVAARA	<b>999 Ei lomitusta</b>
431 LOIMAA	943 VÄRTSILÄ	035 BRÄNDÖ
482 MELLILÄ	<b>849 TOHOLAMPI</b>	043 ECKERÖ
783 SÄKYLÄ	421 LESTIJÄRVI	060 FINSTRÖM
979 YLÄNE	885 ULLAVA	062 FÖGLÖ
<b>681 RANTASALMI</b>	<b>911 PIELISEN KARJALA</b>	065 GETA
171 JORONEN	176 JUUKA	075 HAMINA_vanha
178 JUVA	541 NURMES	076 HAMMARLAND
768 SULKAVA	<b>913 VAMPULA</b>	170 JOMALA
952 SAVONLINNANOS	006 ALASTARO	231 KASKINEN
<b>691 REISJÄRVI</b>	102 HUITTINEN	235 KAUNIAINEN
069 HAAPAJÄRVI	561 ORIPÄÄ	295 KUMLINGE
<b>697 RISTIJÄRVI</b>	619 PUNKALAUDUN	318 KÖKAR
105 HYRYNSALMI	<b>917 HAMINA</b>	417 LEMLAND
578 PALTAMO	285 KOTKA	438 LUMPARLAND
620 PUOLANKA	489 MIEHIKKÄLÄ	478 MAARIANHAMINA
777 SUOMUSSALMI	624 PYHTÄÄ	698 ROVANIEMI
<b>708 SIIKAJOEN LOMITUKS</b>	935 VIROLAHTI	736 SALTVIK
678 RAAHE ja PATTIJC	<b>918 VEHMAA</b>	740 SAVONLINNA
682 RANTSILA	017 ASKAINEN	766 SOTTUNGA
		771 SUND
		941 VÄRDÖ

MMM:n vuonna 2008 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2008:1      Kolmiulotteinen (3D) kiinteistöjärjestelmä - tarpeet ja kehittämissuhteet  
ISBN 978-952-453-360-7 (Painettu)  
ISBN 978-952-453-361-4 (Verkkosulkaaisu)
- 2008:2      INSPIRE-työryhmän loppuraportti  
ISBN 978-952-453-362-1 (Painettu)  
ISBN 978-952-453-363-8 (Verkkosulkaaisu)
- 2008:3      Kalataloudellisen veloitettarkkailun kehittämistyöryhmän loppuraportti  
978-952-453-373-7 (Painettu)  
978-952-453-374-4 (Verkkosulkaaisu)

